



septiembre-diciembre 01

COYUNTURA ECONÓMICA

COYUNTURA ECONÓMICA, año 1, núm. 1, septiembre-diciembre 2019, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., a través del Instituto de Investigaciones Económicas, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, www.iiec.unam.mx, camp@iiec.unam.mx Editor responsable: José Manuel Márquez Estrada. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del título 04-2019-091812354400-203, ISSN en trámite, responsable de la última actualización de este número: Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo del IIEC-UNAM, José Manuel Márquez Estrada, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México. Fecha de última modificación: diciembre de 2019. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa.

Introducción

Después del primer año del nuevo gobierno en México, encabezado por Andrés Manuel López Obrador y autodenominado Cuarta Transformación (4T), es tiempo de reflexionar sobre el enfoque y el cauce que está teniendo su mandato, dadas las decisiones que está tomando en materia económica. En este sentido, aunque no tiene un rompimiento directo con las políticas macro de sus antecesores, sí muestra diferencias importantes en cuanto a la forma de plantear y llevar a cabo las políticas y los programas que considera fundamentales en su administración. Sin embargo, son muchas las expectativas que ha generado y no tantas las posibilidades reales que tiene de cumplirlas, pues enfrenta varias restricciones e intereses de agentes con poder político y económico que no permiten desligarse del antiguo modelo de crecimiento dirigido por el mercado y orientado al sector externo, además de los propios errores y conflictos internos dentro de su gobierno.

Por ello resulta importante recurrir a la experiencia de otros países, similares en características a México, que han transitado por problemáticas parecidas, para conocer qué herramientas y estrategias les ayudaron para salir adelante en este tipo de coyunturas y los errores que cometieron. Tal es el caso de los “gobiernos progresistas” en América Latina, los cuales lograron grandes avances en cuestiones de justicia social y reducción de la desigualdad, así como en el aprovechamiento de los recursos naturales y avance en materia económica. Muchos de estos logros se dieron mediante el impulso económico a través de políticas de industrialización elaboradas desde el Estado, las cuales favorecieron una mejor explotación de los recursos naturales de sus países y consiguieron establecer cadenas de valor que impulsaron su crecimiento económico.

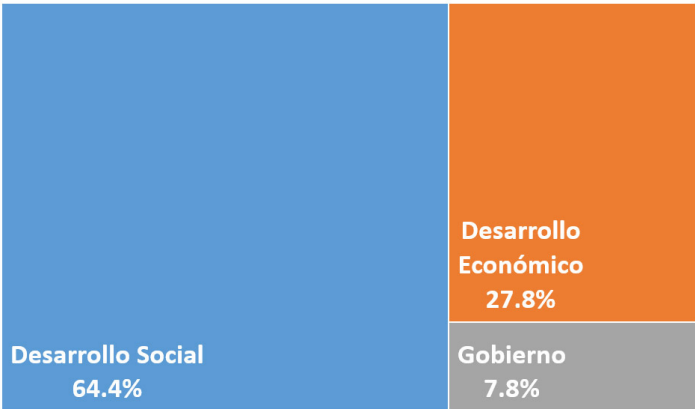
Cabe señalar, en primer lugar, que el proyecto de presupuesto 2020 es el primero que realiza el gobierno de López Obrador de manera independiente (pues

el del año previo se elaboró en colaboración con el gobierno saliente de Enrique Peña Nieto), por lo que se espera refleje las prioridades de su gobierno y la forma de gobernar de este nuevo régimen. Es importante señalar que, como lo adelantó el Secretario de Hacienda, Arturo Herrera, hay varios detalles pendientes del presupuesto que aún no se han abordado, ya sea por cuestiones legislativas o por compromisos adquiridos por gobiernos previos.

El actual presupuesto de egresos supone que se tendrán recursos por 6 billones 107 mil 732.4 millones de pesos (mdp) en 2020, lo que representa un incremento de poco más de 1.5% real respecto del presupuesto de 2019; pero de este monto, el 80% puede considerarse gasto rígido, que no puede cambiar el Congreso ni el Gobierno Federal (por compromisos adquiridos). Así, 60% del presupuesto se usará para saldar el servicio de la deuda, para repartir a los Estados y Municipios (gasto federalizado) y emplearlo en el pago de pensiones; otro 22% es el gasto de Petróleos Mexicanos (Pemex), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que depende de sus ingresos principalmente, y el 18% restante se emplea sobre todo en gastos que el actual gobierno considera relevantes y prioritarios en su mandato a través de sus secretarías, entre los que destacan los programas sociales y de seguridad, así como en el rescate al sector energético, en particular Pemex.

Desde el punto de vista de los objetivos socioeconómicos y servicios que brindan las diferentes instituciones del Gobierno Federal, el gasto programable se puede clasificar en el que se utiliza para el desarrollo social, el desarrollo económico y propiamente el gasto de gobierno, del cual se destina a la primera y segunda rama en especial (lo cual suma más de 92% del total), preponderando principalmente al gasto con enfoque social.

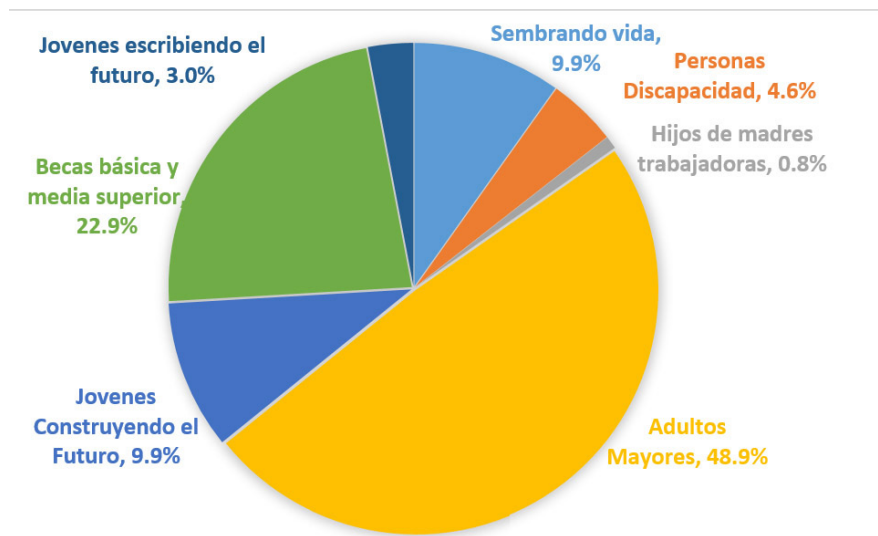
Gráfica 1. Gasto programable por objetivos socioeconómicos.



Fuente: elaboración propia con datos del PE2020.

Por otra parte, el recurso destinado a los grandes programas de bienestar social del actual Gobierno tiene un presupuesto total de 266 mil 998 millones de pesos, de los cuales, en números redondos, el 48 será destinado para el pago de pensiones de adultos mayores, seguido de los programas “Jóvenes Construyendo el Futuro” y “Sembrando Vida”, con 10% y 11% respectivamente. El presupuesto lo complementan los programas de becas para educación básica y media superior, para personas con discapacidad y “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, que en total suman más del 30% de este presupuesto, así como para el bienestar de hijos de madres trabajadoras con el uno por ciento.

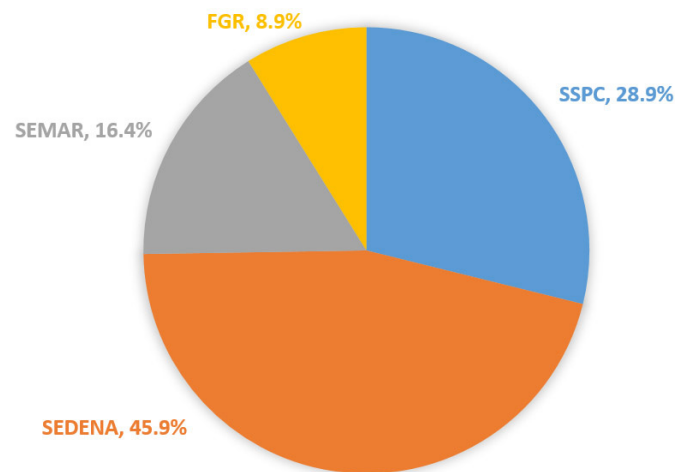
Gráfica 2. Presupuesto para programas de bienestar social, 2020.



Fuente: elaboración propia con datos del PE2020.

Además, en cuanto al rubro de seguridad, el presupuesto se divide principalmente entre las diferentes secretarías de Estado encargadas de estos temas, de las cuales a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) se le otorgó casi el 46% del presupuesto, seguida de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) con casi el 29% (el cual se le otorga directamente y no desde la Secretaría de Gobernación (Segob) como estaba estipulado en el pasado) y la Secretaría de Marina (Semar) con más del 16%. Cerrando este rubro se encuentra la Fiscalía General de la República (FGR) con un monto cercano al 9%. Es de destacar el aumento nominal en 8.8% a la FGR y del 5.7% al Poder Judicial, una tasa superior al incremento del presupuesto del Gobierno Federal.

Gráfica 3. Presupuesto en seguridad, 2020.



Fuente: elaboración propia con datos del PE2020.

En términos nominales, los grandes ganadores fueron las Secretarías de Energía y de la Función Pública con incrementos de 78% y 62% respectivamente, seguidas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y la Secretaría del Bienestar con 37% y 20% de aumento. Otro rubro de fuerte gasto en este año para el Gobierno Federal es el que corresponde a Pemex, quien recibirá un aumento cercano al 9%, además de la inversión para la nueva refinería y la reducción de la carga tributaria por 40 mil millones de pesos. Por un lado, el aumento al Inegi se explica porque se realizará el Censo de Población y Vivienda en 2020, pero los demás gastos reflejan las prioridades del actual Gobierno Federal, las cuales se pueden leer como el combate a la corrupción, el fortalecimiento al sector energético y la ampliación de su agenda de desarrollo social.

En contraposición, los grandes perdedores en la asignación del presupuesto son la Oficina de la Presidencia, así como las Secretarías de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y Turismo (Sectur), con más del 41% de disminución de su presupuesto, cada una respecto del año anterior. Además, las Secretarías de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), Comunicaciones y Transportes (SCT), Economía (SE) y Trabajo y Previsión Social (STPS), vieron reducido su presupuesto entre 33% y 18 por ciento.

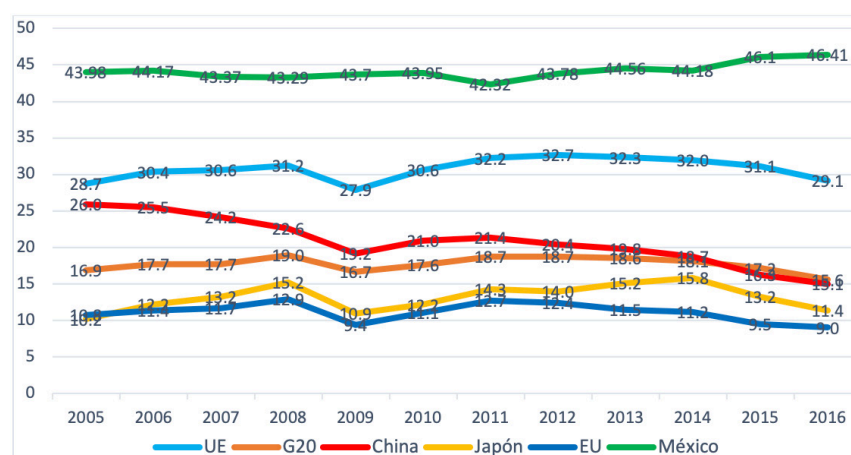
Algunos de estos cambios se debieron a la política de austeridad o a ajustes en los montos de proyectos que llevaban a cabo (como en el caso de la Oficina de la Presidencia y la Secretaría del Trabajo, respectivamente) y otros corresponden a un ajuste prioritario del Gobierno. Por último, sobre el presupuesto es importan-

te señalar que el secretario de Hacienda ha afirmado en varias ocasiones que se está trabajando una iniciativa para que el próximo año se considere el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP), que consta de 300 mil millones de pesos, para definirlo como semilla para construir como fondo contracíclico que permita llevar una política de este estilo a partir de 2021.

Por otra parte, México ha pasado por un proceso de desindustrialización bastante marcado a partir de su entrada al modelo basado en exportaciones, que además se aceleró desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este asunto es importante pues ha tenido consecuencias en la pérdida de industrias nacionales y un efecto de arrastre en los otros sectores de la economía, así como el decremento de empleos y la caída de salarios, debido a que no se crea tecnología ni nuevas empresas, sino que se compete a nivel internacional por bajos salarios. Además, la mayoría de los países que se han desarrollado ha basado su crecimiento en la industrialización.

Así, parte de este proceso se puede ver en una nación con un modelo centrado en las exportaciones como el nuestro, en el proceso de integración vertical al observar las cadenas globales de valor. Este indicador mide el porcentaje de importaciones que requiere un país para poder exportar bienes. México se ha mantenido como una de las naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que más depende de las importaciones de otros países para poder exportar, muy por encima de naciones de la Unión Europea y de países como China, Japón y Estados Unidos, los cuales requieren menos de la mitad de lo que importa México para poder exportar. Además, como se observa en la gráfica 4, esta dependencia va en aumento, pasando del 43% al 46% de 2005 a 2016.

Gráfica 4. Participación del valor agregado extranjero en las exportaciones brutas, 2005 a 2016.



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE.

Finalmente, contextualizamos un poco a los gobiernos progresistas en América Latina, los cuales tienen lecciones muy interesantes en la región y pueden aportar experiencias enriquecedoras para México, principalmente ahora que el actual Gobierno pretende hacer cambios sustanciales con tintes progresistas. Estos gobiernos se caracterizan por su tendencia ideológica orientada hacia el desarrollo de un estado de bienestar, estar más dirigidos a disminuir las brechas sociales y procurar los derechos civiles.

Estos gobiernos comenzaron a inicios del siglo XXI, encabezados por Hugo Chávez en Venezuela, Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay, Luiz Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Néstor Kirchner y Cristina Fernández en Argentina, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador.

Entre los rasgos positivos de estos gobiernos están el crecimiento económico alcanzado durante sus gestiones en los diferentes países (tabla 1), la reducción de brechas de desigualdad entre su población, el acceso efectivo a servicios y respeto de sus derechos civiles, así como mejoras en la reivindicación y justicia social en sus países. Incluso en Venezuela hubo grandes avances durante el gobierno de Hugo Chávez, aunque desde 2015 enfrenta a un bloque comercial y asedio político por parte de Estados Unidos y sus aliados, que lo han llevado a una situación económica complicada y una crisis social ahondada.

Argentina creció en promedio a una tasa de 4.58 % desde 2003 a 2015, con altibajos a finales del segundo mandato de Cristina Fernández, que vinieron de tasas negativas de crecimiento y una crisis de deuda y estancamiento con Mauricio Macri. La Bolivia de Evo Morales creció en promedio a una tasa de 4.85 % de 2006 a 2018, teniendo un crecimiento récord de 6.79 % en 2013. Por su parte, durante los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, Brasil creció a una tasa promedio de 4.06 %, obteniendo su punto más alto en 2011 con un crecimiento de 7.5 %. El gobierno de Hugo Chávez dio una tasa de crecimiento a la economía venezolana de 3 %, con un mandato de altas (con crecimiento récord de 18.2 % en 2004) y bajas (sobre todo por los intentos de golpe de Estado sufridos).

Además, los gobiernos progresistas de Uruguay lograron un crecimiento promedio de 5.35 % de 2004 a 2014, con dos periodos de Tabaré Vázquez y uno intermedio de José Mujica. Por último, el gobierno de Rafael Correa en Ecuador tuvo un crecimiento económico promedio de 3.28 % de 2007 a 2017, teniendo bajas tasas de crecimiento al final de su mandato. Sin embargo, también ha habido tro-

piezos y procesos de cambio que han llevado a que gobiernos con agendas neoliberales regresen al poder, ya sea por medio de elecciones, destituciones ilegales, persecución política o incluso a través de golpes de Estado.

Tabla 1. Crecimiento del producto interno bruto (PIB) en los países de América Latina y el crecimiento a nivel mundial (WLD) (1990 a 2018).



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En este número del *Boletín Coyuntura Económica*, proponemos abordar esta reflexión desde tres frentes. Primero, analizar las prioridades del gobierno leídas a partir la repartición de dinero para sus diferentes obligaciones, programas y propuestas, la cual elaboran por primera vez de manera autónoma en el Paquete Económico para el año 2020. En segundo lugar, hacer una reflexión sobre la industrialización y producción en valor agregado en el país, tomando principalmente al sector manufacturero, dada la estructura productiva del mismo. Por último, abordaremos las lecciones que puede recoger el actual gobierno de la experiencia de los llamados “gobiernos progresistas” de América Latina, con quienes compartimos problemas y dificultades, pero también soluciones para mejorar el acceso a servicios básicos y la distribución de la riqueza, considerando la realidad de cada región y las particularidades de México en relación con los demás.



Coyuntura

Presupuesto Federal 2020

SECCIÓN **1**

Paquete Económico 2020:

las finanzas responsables y la desaceleración económica

Eufemia Basilio Morales¹ y Jorge Alfredo Ocampo Blanco²

La economía mundial atraviesa por un escenario complejo en el cual se espera que tanto las economías avanzadas como las emergentes crezcan a ritmos menores en 2019. En este contexto, el Ejecutivo Federal entregó el Paquete Económico 2020 (PE2020) el 8 de septiembre a la Cámara de Diputados; el Congreso de la Unión discutió y aprobó la Ley de Ingresos de la Federación, el 18 de octubre, y el Presupuesto de Egresos, el 21 de noviembre, respectivamente. Si bien se reconoce que la elaboración de dicho proyecto es un ejercicio complejo, existen características que, dada la coyuntura, resaltan a la vista y merecen la pena considerar.

En primer lugar, el PE2020 sugiere la necesidad y el compromiso que la administración de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) enfrenta en un escenario de alta incertidumbre tanto por factores internos como externos. En sexenios pasados, la economía mexicana ha vivido condiciones de recesión, estancamiento y bajo crecimiento económico, mismas que, de acuerdo con el nuevo gobierno, quedarían atrás al enfrentar la situación económica adversa con políticas distintas a las antes establecidas. En este sentido, el Estado espera recuperar un papel preponderante en la economía, así como que el gasto público sea de nuevo motor de crecimiento, rompiendo así con algunos de los llamados paradigmas neoliberales.

Bajo esta idea, resulta difícil de entender que en el PE2020 se reconozca la sostenibilidad de las finanzas públicas como piedra angular para el proyecto de gobierno y se plantee la necesidad de mantener los fundamentos macroeconómicos sólidos, preceptos que iban de la mano con el actuar del gobierno en administra-

1 Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM). E-mail: ebasilio@iiec.unam.mx

2 Egresado de la Facultad de Economía de la UNAM.
E-mail: ocampoalfredo.ec@gmail.com

ciones pasadas. Lo cierto es que, ante la actual desaceleración que experimenta la economía nacional, el actuar gubernamental parece ser nulo para intentar incentivar el crecimiento, haciendo que la economía siga decreciendo. En el cuadro 1 se presentan las variables más importantes consideradas en la elaboración del PE2020, las cuales analizaremos dado que resultan clave para el comportamiento de la economía y tienen una fuerte relación en términos de un cambio de paradigma en la política fiscal y de gasto de gobierno.

Cuadro 1. Variables clave en el Paquete Económico 2020

Indicadores macroeconómicos		2019	2020
Producto Interno Bruto [a]		0.6 - 1.2	1.5 - 2.5
Inflación (%)		3.2	3.0
Tipo de cambio (pesos por dólar) [b]		19.8	20.0
Tasa de interés (Cetes 28 días, %) [b]		7.8	7.1
Saldo en cuenta corriete [c]		-1.8	-1.8
Finanzas públicas			
Ingresos presupuestarios	% del PIB	21.4	21.0
Gasto neto pagado		23.3	23.1
Déficit presupuestario		-1.9	-2.1
RFSP [d]		2.7	2.6
SHRFSP [e]		45.3	45.6
[a] crecimiento % real, rango estimado			
[b] estimación para el final del periodo			
[c] % del PIB			
[d] Requerimientos Financieros del Sector Público			
[e] Saldo Histórico de los Requerimientos Financierosdel Sector Público			

Fuente: elaboración propia con base en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE)

La primera variable considerada es el pronóstico para el crecimiento económico en 2019, en que la SHCP estima crecimiento entre 0.6% y 1.2% en 2019 y entre 1.5 y 2.5% en 2020. Esta estimación parece ser muy optimista dados los datos preliminares al tercer trimestre de 2019, tanto del crecimiento del PIB como del indicador global de la actividad económica (IGAE),³ pues el crecimiento con respecto al trimestre inmediato anterior presentó un crecimiento de 0.02% en el segundo trimestre del año mientras que para el tercer trimestre fue de 0.1%. Ahora, cuando se compara contra el mismo trimestre del 2018, el crecimiento fue de 0.3% en el segundo trimestre y una contracción de 0.4% (la primera desde la crisis de 2008 a 2009, donde se presentaron cinco trimestres consecutivos de contracción). Además, esta variable guarda una relación directa con la captación tributaria que, aunada a los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)

³ Indicador Global de Actividad Económica. Presentó una contracción del -0.4% en términos anuales en el mes de agosto de 2019, según Inegi.

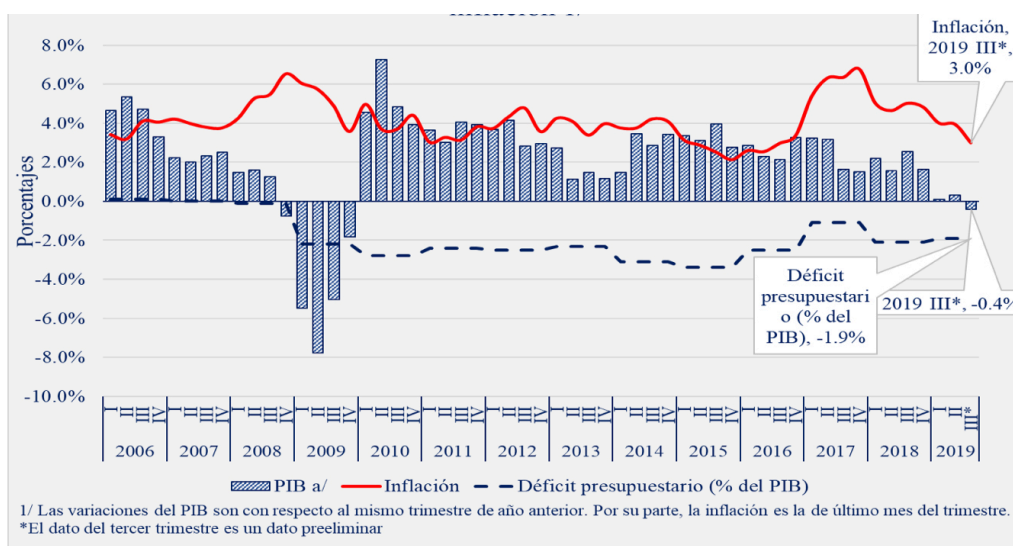
y el Saldo Histórico de los mismos (SHRFSP) imponen algunas complicaciones mayores en el cumplimiento de los objetivos del Ejecutivo.

Por su parte, el Banco de México (BM) en su segundo informe trimestral estima que el rango de crecimiento en 2020 será de 0.2% y 0.7%. Además de que los pronósticos del Fondo Monetario Internacional (FMI) proyectan crecimientos de 0.4% y 1.3% para 2019 y 2020, el BM espera 0.6% y 1.5% respectivamente, mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) pronostica un crecimiento de 0.2% para 2019.

Por otro lado, la reducción de la inflación que vemos actualmente en la economía mexicana se explica tanto por la postura de política monetaria que ha tenido el BM como por la desaceleración económica, por lo cual no sorprende el bajo pronóstico del PE2020 para esta variable, en el entendido que se seguirá bajo los lineamientos del modelo de metas de inflación, mismo que se ha establecido en México desde 2001, y que si bien es cierto ha logrado estabilidad de precios, lo ha hecho a costa de un menor crecimiento económico y, como consecuencia, ahondando la fragilidad de las finanzas públicas.

En la gráfica 1, se observa el comportamiento del crecimiento y la inflación para México en el periodo 2006 a 2018, donde los niveles de crecimiento fueron muy bajos y hubo una caída en los primeros trimestres de ese sexenio; además la inflación se mantuvo baja, cumpliendo los mandatos del modelo de metas de inflación de no acelerar los precios a más de $3 \pm 1\%$, modelo que se ha mantenido hasta la fecha.

Gráfica 1. Crecimiento económico, déficit presupuestario e inflación / 1



Elaborado con datos de Inegi

En cuanto a los ingresos presupuestarios, se han presentado reducciones como porcentaje del PIB en los últimos cuatro años. En 2016 ascendieron a 24.1% en comparación con el PIB, mientras que para 2019 y 2020 se estiman en 21.3% y en 21%, respectivamente. Por su parte, el gasto neto total muestra un comportamiento similar; en 2016 fue de 26.6% como porcentaje del PIB, la proyección de la SHCP indica una disminución al 23.3% en 2019 y de 23.1% en 2020. Este aspecto resulta fundamental por dos razones: la primera tiene que ver con la baja recaudación, tanto por problemas estructurales como por la coyuntura económica que, ante el compromiso de gasto que se tiene, pueden generar un déficit presupuestario mayor al planteado en los CGPE.

Así, resulta importante entender al déficit fiscal como una herramienta de las finanzas públicas y no como una carga, aspecto que cobra relevancia en momentos de desaceleración como el actual en que intentar mantener “finanzas públicas sanas” es un principio altamente cuestionable, ya que supone el equilibrio entre ingresos y gastos públicos, lo cual no es aconsejable en momentos de vulnerabilidad o crisis donde más bien se debe hacer uso tanto del gasto público como del déficit público de forma contracíclica para hacer menos pronunciadas las contracciones del ciclo económico.

En las últimas décadas, ante la implementación de políticas de corte ortodoxo, los desequilibrios estructurales de la economía mexicana se han profundizado; el mercado interno ha dejado de ser el eje del crecimiento económico, lo cual ha obligado a que el crecimiento del producto y el empleo esté determinado por la demanda externa, lo que nos ha hecho altamente vulnerables ante choques externos. Dicho de otra forma, el manejo de la política fiscal se ha subordinado al logro de la estabilidad monetaria, a través de la contracción del gasto público. Ante el actual escenario, se requiere un paquete económico que establezca al Estado y al gasto público como ejes rectores de la economía, dirigiendo el gasto de manera eficiente a las áreas que más se requieran, así como una reforma fiscal necesaria que asegure el cobro de impuestos justo de manera progresiva y la reformulación de la política monetaria bajo el esquema de metas de inflación. Esto representaría finalmente el abandono de los preceptos ortodoxos, ya que resulta importante tener en cuenta las diferencias y restricciones que existen en las economías emergentes con respecto a las avanzadas, a la hora de implementar dicho esquema como eje rector de la economía, pensando que la estabilidad traerá consigo el crecimiento y no al revés.

A manera de conclusión se puede decir que el Paquete Económico 2020 por su contenido y orientación no estimula la recuperación económica, ya que no se plantea una nueva orientación del gasto (el cual sigue actuando de forma procíclica como se hacía en sexenios pasados y sigue dirigiéndose la menor parte a gasto de capital a pesar de que en el discurso se diga lo contrario), sino que estamos sujetos a cumplir una meta de inflación y nos preocupamos más por la estabilidad monetaria que por el crecimiento. Esto no es compatible con una política de corte contracíclico, que tiene que aplicarse en cada una de las etapas del ciclo económico y que implica hacer uso del gasto deficitario en épocas de crisis, y contraerlo en épocas de auge para “guardar” una parte del mismo y utilizarlo nuevamente en épocas de crisis o recesión.



Comentarios al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2020

Irma Delgado Martínez¹

En cumplimiento con lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el pasado 8 de septiembre, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregó al Congreso de la Unión el Paquete Económico 2020, el cual se conforma de los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Es importante destacar que el Paquete Económico 2020 se presenta en un contexto de entorno internacional complejo, en el cual prevalecen los indicios de desaceleración económica mundial y caídas de los precios de los energéticos. A pesar de esto, el paquete presenta equilibrio financiero entre ingresos y gasto, así como una mayor contribución fiscal esperada (tabla 1).

Tabla 1. Criterios generales de política económica.

Criterios Generales de Política Económica	2019	2020
PIB (%)	0.9	2.0
Inflación (%)	3.2	3.0
Tipo de cambio (pesos por dólar)	19.80	20.00
Tasa de interés (Cetes 28 días, %)	7.8	7.1
Cuenta corriente (% del PIB)	-1.8	-1.8
Balance primario (% del PIB)	1.0	0.7
Precio de la mezcla mexicana (USD/barril)	55	49

Fuente: Paquete Económico 2020, SHCP.

En este sentido, se plantea que los ingresos presupuestarios proyectados para el 2020 serán 0.4% superiores en términos reales a los aprobados en 2019, entre los que destacan los ingresos no tributarios y los tributarios con un crecimiento de 28.8% y 2.0% real, respectivamente. Aunque medidos como porcentaje del

1. Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEC-UNAM). E-mail: delmar@unam.mx

PIB, estos ingresos sufren una disminución de 0.4 puntos del PIB, situándose en alrededor de 21% del PIB, teniendo como su principal componente a los ingresos tributarios que equivalen al 13.3% del PIB, de los cuales destaca la disminución en la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA). Además, los ingresos del sector energético se estiman en 1.6% del PIB y, aunque no aumentarán los impuestos, si plantean IEPS indirectos en diversos rubros.

El gasto neto total devengado planteado en el paquete es de 6 billones 96 335.8 millones de pesos, mayor en 258 276.1 millones de pesos con respecto al aprobado en 2019. El aumento en el gasto se atribuye a un mayor gasto programable (con aumento de 2.3% real), distribuido de la siguiente manera: Gobierno Federal, 4 072 709.8 millones de pesos; organismos y empresas, 1 439 169.2 millones de pesos y, financiamiento, 584 456.8 millones de pesos. Por otra parte, la austeridad aumenta en el paquete 2020, pues se reducen los recursos, incluso para proyectos estratégicos del propio gobierno, como el aeropuerto de Santa Lucía y el Tren Maya. Así, el balance presupuestario estimado en los Criterios Generales de Política Económica para el año 2020 es mayor al aprobado en 2019 en 43 000 299.5 millones de pesos, equivalente a 4.9% real; mientras que el balance primario presupuestario sería de 186 000 233.0 menor en 26.8% real.

Los programas sociales serán de asignación directa y tienen una considerable cantidad de recursos disponibles. Ejemplos de ellos incluyen el programa “Jóvenes Construyendo el Futuro”, el cual contará con 25 mil 614 millones de pesos (que resulta menor en 42%, en comparación con 2019, cuando se le asignaron 44 mil 320 millones de pesos); pensiones para adultos mayores, las cuales tienen la posibilidad de distribuir 126 mil 650 millones de pesos (con un incremento de 27%, en relación con el presupuesto de 100 mil millones de pesos de 2019); personas con discapacidad permanente, que tienen asignados alrededor de 11 mil 906 millones de pesos (que representan 40% más que en 2019); programa “Sembrando Vida”, para el cual se proponen 25 mil 131 millones de pesos (que equivalen a un incremento del 68%, respecto de los 15 mil millones de pesos del 2019).

Con respecto a las becas que otorgará la Secretaría de Educación Pública, se propone la asignación de 30 mil 475 millones de pesos para educación básica, 28 mil 995 millones de pesos para la educación media superior, y 7 mil 776 millones a “Jóvenes Escribiendo el Futuro” (programa muy cuestionado). Además de la asignación de alrededor de 987 millones de pesos para las universidades “Benito Juárez” y 7 mil 280 millones de pesos para el programa la “Escuela es Nuestra”. En

general, para el gasto educativo se presupuesta 807 mil 305 millones de pesos, lo cual significa un incremento real de 0.5% (tabla 2).

*Tabla 2. Clasificación de las acciones del gasto público 2020
(millones de pesos).*

Gasto neto programable	4 395 191.4
1. Educación, cultura y deporte para todos	805 464.7
2. Salud para todos	226 252.2
3. Seguridad social y salud a derechohabientes	1 305 708.6
4. Trabajo y bienestar para todos	189 196.5
5. Apoyo al campo	71 693.5
6. Fomento económico y al medio ambiente	43 795.6
7. Fortalecimiento energético	1 028 793.0
8. Comunicaciones, transportes y apoyo a la infraestructura regional local	293 945.4
9. Gobierno austero y sin corrupción, gestión pública y provisiones	77 324.4
10. Gobierno de los mexicanos	15 277.7
11. Seguridad y paz para México	198 135.8
12. Órganos autónomos	139 603.9

Fuente: Paquete Económico 2020, SHCP, 2019.

Las autoridades hacendarias insistieron en la necesidad de realizar una reforma fiscal que impusiera mayores gravámenes, pero se tuvieron que conformar con una nueva miscelánea que permita aumentar la recaudación en estos y muchos otros ámbitos específicos para no tocar el impuesto sobre la renta (ISR) y el IVA. Además, se reducirá la carga fiscal a Petróleos Mexicanos y se destinará dinero a pagar su deuda y a la refinería de Dos Bocas (41 mil millones de pesos).

Por otra parte, se programaron 17 mil 607 millones de pesos para proyectos de infraestructura de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). La idea principal es que Pemex y la CFE garanticen la mayor parte del abasto de energía en el país. El gasto en energía presenta un incremento real de 5.8 % en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2020 con respecto al PEF 2019.

Además, el gobierno espera reducir su gasto en comunicación social en un 40 %; espera una inflación anual de 3.0 %; una producción de 1.951 millones de barriles de petróleo diarios; estima el precio promedio de 49 dólares por barril; un rango de crecimiento del PIB entre el 1.5 % y 2.5 %, así como un tipo de cambio nominal de veinte pesos por dólar. En el caso de seguridad pública y nacional, el presupuesto destinado es de 284 mil 136 millones de pesos que representan

un incremento de 7.9% con respecto al año 2019, equivalente a un aumento del 1.08% del PIB, el cual se concentra en las funciones de justicia y seguridad nacional (tabla 3).

Tabla 3. Gasto neto total del sector público, 2019 a 2020 (millones de pesos).

Concepto	PEF-2019	PPEF-2020	Estructura porcentual		Variación	
			PEF-2019	PPEF2020	absoluta nominal	Porcentual real
Total	5 802 029.6	6 059 019.8	100.0	100.0	256 990.2	0.8
Programable pagado	4 111 392.6	4 357 875.4	70.9	71.9	246 482.8	2.3
Diferimiento de pagos	-36 030.1	-37 316.0	-0.6	-0.6	-1 285.9	0.0
Programable devengado	4 147 422.7	4 395 191.4	71.5	72.5	247 768.7	2.3
No programable	1 690 637.0	1 701 144.4	29.1	28.1	10 507.4	-2.8
Costo financiero	749 074.4	732 873.8	12.9	12.1	-16 200.7	-5.5
Participaciones	919 817.4	944 270.6	15.9	15.6	24 453.1	-0.9
Adefas	21 745.1	24 000.0	0.4	0.4	2 254.9	6.6

Fuente: PEF-2019 y PPEF-2020, SHCP.

Las dependencias más castigadas son: Gobernación que operará con 90 % menos de lo presupuestado en 2019, una diferencia de 54 mil 978 millones de pesos, (en 2019 fue 60 783; para 2020, se ubica en 805 millones de pesos); Turismo operará con 83 % menos de lo presupuestado en 2019, una diferencia de 3 mil 751 millones de pesos (8 786 en 2019 y 5 034 millones de pesos para 2020); Desarrollo Agrario operará con 42 % menos de lo presupuestado en 2019, una diferencia de 7 mil 815 millones de pesos (de 18 755 millones de pesos en 2019, a 10,939 millones de pesos para 2020); la Oficina de Presidencia operará con 41 % menos de lo presupuestado en 2019, una diferencia de 651 millones de pesos (de 1 570 en 2019, a 919 millones de pesos para 2020).

En relación con el rubro de pensiones, el gasto público federal, en la parte contributiva (97 % del total) alcanzaría un incremento real aproximado del 7 % y un ajuste por padrón de beneficiarios en la parte no contributiva, de tal suerte que el gasto federal en pensiones para 2020 sería del 4.2 % del PIB. En el caso del Sector Salud, recibe un aumento de 2.1 % en términos reales; se le asignan 656 mil 761 millones de pesos para el sistema público de salud, mismo que se concentra en el ISSSTE con el 3.4% y el IMSS. Para los sistemas que atienden a personas fuera de

la formalidad, los financiamientos quedarían casi iguales (tabla 4).

*Tabla 4 Gasto programable del sector público, 2019 a 2020
(millones de pesos corrientes).*

Concepto	PEF-2019	PPEF-2020	Estructura porcentual		Variación	
			PEF-2019	PPEF2020	Absoluta nominal	Porcentual real
Total ¹	4 147 422.7	4 395 191.4	100.0	100.0	247 768.7	2.3
Gasto corriente	2 554 329.8	2 670 120.4	61.6	60.8	115 790.6	0.9
Servicios personales	1 248 376.5	1 320 127.0	30.1	30.0	71 750.5	2.1
Subsidios	534 639.6	520 947.3	12.9	11.9	-13 692.3	-5.9
Gastos de operación	771 313.7	829 046.1	18.6	18.9	57 732.4	3.8
Pensiones y jubilaciones	877 464.1	965 202.8	21.2	22.0	87 738.7	6.2
Gasto de inversión	715 628.9	759 868.2	17.3	17.3	44 239.3	2.5
Inversión física	647 394.0	634 441.7	15.6	14.4	-12 952.3	-5.4
Subsidios	22 306.5	21 021.5	0.5	0.5	-1 285.0	-9.0
Inversión financiera	45 928.4	104 405.0	1.1	2.4	58 476.6	119.5
1 Neto de aportaciones de ISSSTE y de apoyos fiscales a entidades de control directo.						

Fuente: PEF-2019 y PPEF-2020, SHCP.

Así, finalmente podemos ver que la propuesta del Paquete Económico 2020 que presenta el Gobierno actual mantiene expectativas conservadoras. Por un lado, muestran un ligero aumento del gasto a cambio de un menor superávit fiscal, preservando así los equilibrios macroeconómicos y buscando brindar tranquilidad en los mercados (pues el paquete económico juega un papel fundamental en la calificación crediticia para México). Además, es claro que el paquete económico se propone mantener la disciplina, la austeridad aumenta y se reducen recursos para proyectos estratégicos del propio Gobierno.

Dados estos montos y los esfuerzos por consensos políticos del actual Gobierno en ciertos temas, se deduce que las prioridades para este último son los sectores energético, de bienestar y de seguridad social y salud. Pero, aunque los programas sociales son fundamentales para el futuro, tienen un límite, y este lo impone la economía real; por ello, el presupuesto le da gran cabida al sentido social del

programa de Gobierno (que para el presidente López Obrador es un tema prioritario), pero se centra en una absoluta disciplina fiscal, lo cual significa no gastar lo que no se tiene; que no haya aumentos a la deuda pública; gasto menor del Gobierno, y una gran confianza a la inversión. Con esto se busca preservar los equilibrios macroeconómicos, pero si estos dependen de variables como la expansión de la producción petrolera o la reducción de tasas de interés internas, pueden convertirse en riesgos para el sistema al largo plazo.



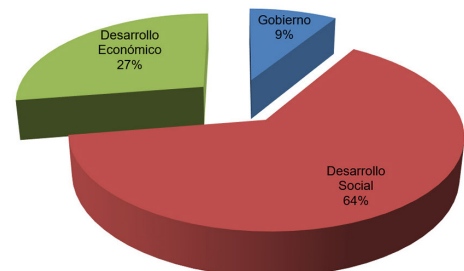
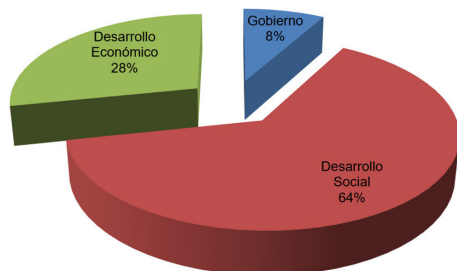
Gasto en salud para el proyecto del Presupuesto de Egresos 2020

Abraham Granados Martínez¹ y María Fernanda Soto Mejía²

En esta sección se revisa el gasto en el tema de salud para el Proyecto del PEF-2020, el cual debe expresar las acciones de política pública y las intenciones que se consideraran desde la planeación en este aspecto. A diferencia del PEF-2019, ahora ya se cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019 a 2024, publicado en julio de 2019, el cual representa los lineamientos de política global, sectorial y regional a seguir en este sexenio.

Así, el Gasto Programable del Proyecto del PEF-2020, el cual se destina a proveer bienes y servicios públicos para la población, es de 4 395.2 millones de pesos, el cual representa un incremento de 3.1%, en términos reales, respecto de 2019. Este gasto para 2020 se divide en tres rubros: Gobierno, Desarrollo Social y Desarrollo Económico, manteniendo en 2020 una participación muy semejante a 2019, donde el tema de desarrollo social concentra la mayoría de los recursos, acaparando cerca de tres partes de este presupuesto como se ve en las gráficas 1 y 2.

Gráfica 1. Gasto Programable, PEF-2019 Gráfica 2. Gasto Programable, PEF-2020



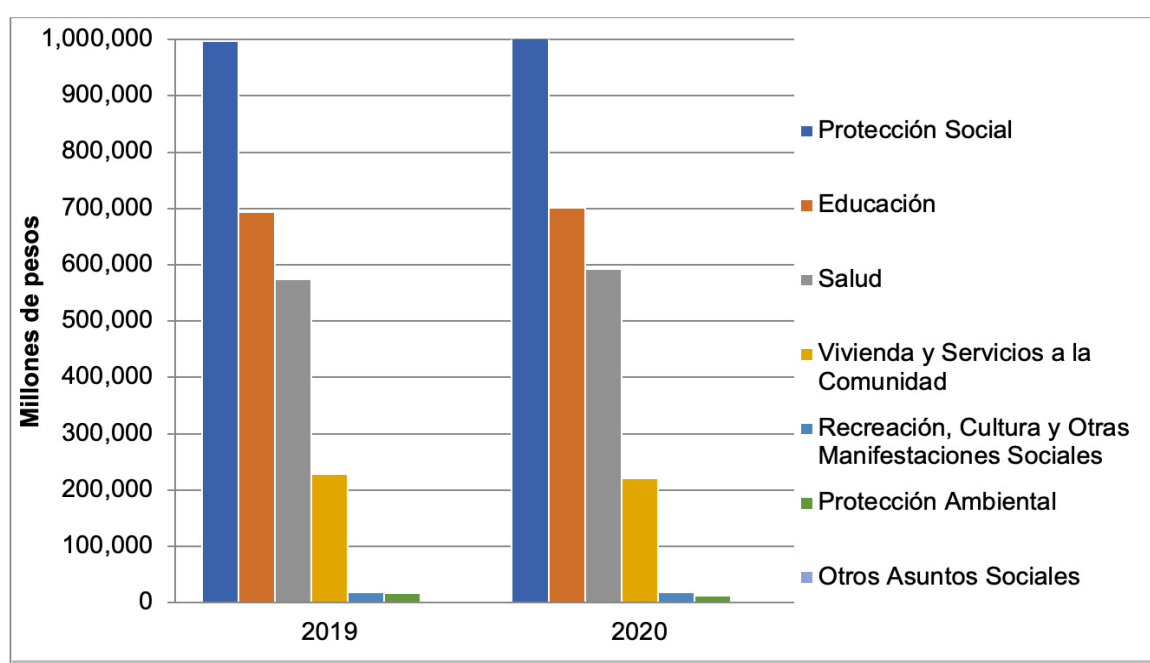
Fuente: elaboración propia con datos del PE2020.

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM). E-mail: abraham.granados@iiec.unam.mx

² Estudiante de la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. E-mail: fernanda.soto@politicas.unam.mx

Por su parte, el presupuesto para desarrollo social registra una asignación mayoritaria para protección social, con dos quintas partes del gasto; le siguen en relevancia los recursos para educación y salud. La mayor parte de las tasas de crecimiento de los recursos del gasto social se incrementaron para 2020, en relación con 2019, y entre estas destacan la del gasto en Protección Social, Educación, Salud, y Vivienda y Servicios a la Comunidad, con aumentos de más de 150 000 millones de pesos en términos reales; así como salud, donde esta cifra fue de 10 020.2 millones de pesos (gráfica 3).

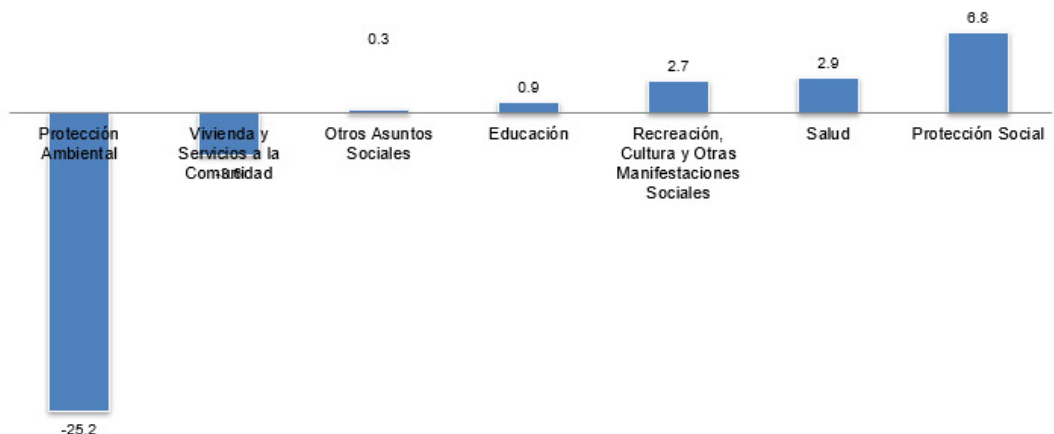
Gráfica 3 Desarrollo Social: PEF-2019 en comparación con PPEF-2020 (millones de pesos, base 2018).



Fuente: SHCP, Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2019 a 2020.

Estos aumentos representaron un incremento en Protección Social y Salud de 6.8% y 2.9% respectivamente, en términos reales, lo que se puede ver como un signo de avance al contar con mayor gasto en salud, aunque se debe enfatizar que todavía es limitado el presupuesto en este tema, dadas las desventajas de una parte importante de la población. Además, por otra parte, se observa un decremento de más de 25% y 3.6% respectivamente, de los gastos en Protección Ambiental y Vivienda y Servicios a la Comunidad (gráfica 4).

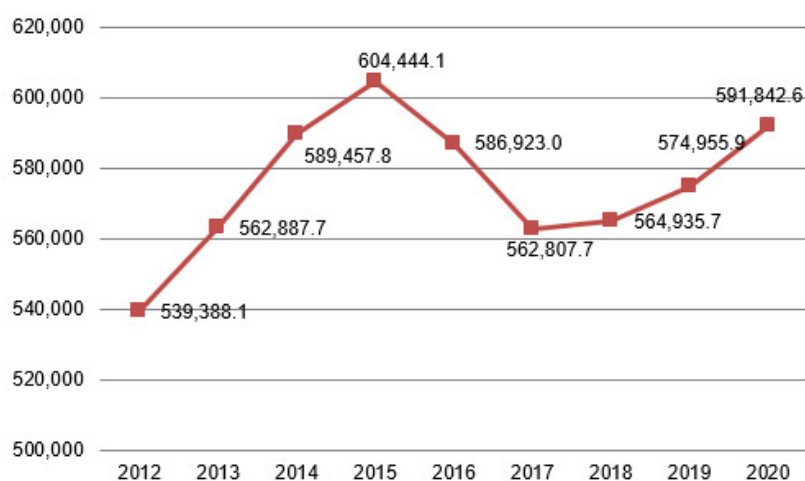
Gráfica 4. Tasa de crecimiento real del gasto en Desarrollo Social, 2019 a 2020.



Fuente: SHCP, Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación, 2019 a 2020.

En cuanto a la evolución del gasto en salud, se presenta un incremento constante desde finales del sexenio anterior, en 2017. Sin embargo, para el PPEF-2020, el recurso de esta partida no alcanza el máximo registrado de 2015 en términos reales, cuando se destinaron 604 444.1 millones de pesos (gráfica 5). Este incremento parece insuficiente para cumplir las múltiples promesas que ha hecho el actual Gobierno y concretar acciones efectivas que aseguren servicios de salud adecuados para todas y todos, por lo que se han generado dudas sobre el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PND 2019 a 2024.

Gráfica 5. Gasto en salud, PEF 2012-2020 (millones de pesos, base 2018).



Fuente: SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012 a 2020.

En dicho plan se propone garantizar la salud y el bienestar mediante la inversión en infraestructura y servicios de salud, con programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo; además del compromiso para promover y garantizar

el acceso efectivo, universal y gratuito a servicios de salud y medicamentos, con principios de participación social, calidad médica y sin discriminación. Sin embargo, se entiende que es el primer año que realiza un PEF desde el marco del PND 2019 a 2024, así que se puede esperar que en los próximos años se asignen más recursos o se generen cambios estructurales en el Sistema de Salud, para solventar rezagos del sector y dar cumplimiento con el eje rector de la política nacional.

Por último, se han generado amplias expectativas de mejoras debido al surgimiento del Instituto de Salud para el Bienestar, el cual sustituye al Seguro Popular de Salud que atendía a más de la mitad de la población con acceso a servicios de salud, la cual tenía varias limitaciones en servicio, atención y medicamentos, así como carencias en materia de transparencia y, en particular, de presupuesto. Será conveniente esperar la operación del Instituto y conocer los alcances o limitaciones para el logro de la equidad en salud. Las problemáticas de sector salud son amplias y con el presupuesto esperado para 2020, parece complejo se terminen, pero con acciones efectivas y estratégicas direccionadas hacia la salud universal, con servicios integrales, desde una perspectiva de derechos, se pueden concretar ciertos avances en el corto y en el mediano plazo.



¿La 4T modificará la política monetaria?

*Jessica Alicia Veloz Cano*¹

El régimen de metas de inflación es una modalidad de conducción de la política monetaria que utilizan los bancos centrales para mantener la estabilidad de precios, el cual adoptó México formalmente en 2001. El problema que tiene este régimen es que mantiene contraída la demanda agregada y además la política fiscal queda supeditada a la política monetaria, por lo que las únicas herramientas que pueden utilizar los gobiernos, con el fin de alcanzar el crecimiento económico a través de variables macroeconómicas, queda en manos de este instrumento de política.

Según la teoría ortodoxa, la falta de capacidad de los gobiernos de países en desarrollo para administrar de manera adecuada los recursos y mantener el equilibrio de las finanzas públicas y la estabilidad monetaria surge debido a la carencia de bases económicas sólidas, la existencia de desequilibrios en cuenta corriente y la falta de recursos para financiar el desarrollo. Esto ha servido de argumento para sugerir cambiar los tipos de cambio fijo a libre flotación en este tipo de países.

En el caso de México, el año de 1994 resultó crucial por los cambios de política económica que se implementaron. En primer lugar, el primero de enero de ese año, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y con ello se propagó la idea de que México estaba ingresando al grupo de países del primer mundo, lo cual era una muestra de que el cambio estructural se había institucionalizado.

Aunado a esto, ocurrieron importantes hechos políticos ese mismo año, como el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y el inicio del levan-

¹ Estudiante de maestría del Programa de Posgrado en Economía IIEc-UNAM.
E-mail: jessi_1802@yahoo.com.mx

tamiento armado zapatista en Chiapas —el cual fue efímero, poco sangriento y localizado—, que agravaron la vulnerabilidad política y económica del país y provocaron que la sociedad se cuestionara si realmente las reformas estructurales alcanzaban a beneficiar a toda la sociedad.

Además, el 1 de abril de 1994 entró en vigor la reforma al Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual otorgó autonomía al Banco de México (Banxico) y le dio el mandato prioritario de mantener el poder adquisitivo de la moneda nacional. Por lo que, hasta noviembre de 1994, Banxico mantuvo un régimen de tipo de cambio que consistía en dejarlo flotar dentro de una banda que se ensanchaba diariamente, que era posible gracias a la entrada de capitales dada con la apertura comercial.

Sin embargo, debido al agotamiento de las reservas internacionales a finales de 1994, cuando en tan solo quince días se perdieron más de noventa y ocho millones de dólares de la reserva (y que significó que la economía mexicana entraba en una profunda crisis que resultó más grave de lo que se pronosticó inicialmente, pues pasó de ser una crisis cambiaria a una crisis financiera), la política monetaria del Banco de México fue convergiendo hacia un régimen de metas de inflación con tipo de cambio flexible. El proceso hacia las metas de inflación, por parte de Banxico, utilizaba como instrumentos de control de la inflación: 1) el ajuste diario de la oferta de la base monetaria, a través del crédito; y 2) la tasa de interés, para hacer ajustes en caso de una eventualidad cambiaria. Desde entonces, la autoridad monetaria ha afirmado reiteradamente que el régimen cambiario vigente es de libre flotación y que la política monetaria ha sustituido al tipo de cambio como ancla nominal de la economía.

Los regímenes cambiarios de flotación libre con metas de inflación se pueden clasificar en tres categorías: la primera consta de las metas explícitas de inflación; la segunda de los objetivos implícitos de inflación y, por último, las metas de inflación laxas. En México se ha adoptado la primera categoría, la cual consiste en que las autoridades realicen un anuncio formal de la meta y se comprometan a mantener ese nivel de inflación.

Además, durante 1995 se produjo una depreciación de la moneda nacional lo cual provocó un significativo repunte de la inflación y de las expectativas inflacionarias, dando lugar a tasas de interés nominales y reales altas, lo que se conjugó con una reducción de la actividad económica y dio como resultado el deterioro de los salarios reales. Banxico seguía preservando una política monetaria que

conservaba altas tasas de interés para apoyar la estabilidad en los precios y a frenar la salida de capitales. Además, en su programa de política monetaria se comprometía a que los instrumentos que utilizaría serían: 1) el ajuste diario de la oferta monetaria; 2) control del crédito interno; y 3) un tipo de cambio flexible.

Pareciera obvio que, para salir de la crisis, la banca central aplicaría una política monetaria expansiva con el fin de estimular el crecimiento económico, pero Banxico argumentó que esto no era posible ya que

[...] en ningún país se ha encontrado una relación positiva y estable, que se pueda aprovechar regularmente, entre la tasa de crecimiento de la oferta de dinero y la del pib real. En países como México, con un largo historial inflacionario, ni siquiera en el corto plazo es válida dicha relación. Durante las décadas recientes, la población ha aprendido que una política monetaria expansiva implica un crecimiento muy rápido de los precios.

Por esta razón, la política monetaria aplicada en los años siguientes a la crisis consistía en ajustar diariamente la oferta de dinero mediante el control del crédito interno neto y manteniendo un tipo de cambio flexible, que podría manipular solo si este generaba presiones inflacionarias.

Fue en 2001 cuando Banxico anunció que la política monetaria tendría el papel de ancla nominal de la economía y asumió que desde el 2000 había considerado ampliar los mecanismos de comunicación con el público mediante la publicación de informes trimestrales sobre la inflación. Asimismo, se anunciaron objetivos de inflación multianuales. Dichas medidas, aunadas a los programas monetarios aplicados desde 1996, lograban que la política monetaria en México fuera convergiendo a un esquema de objetivos de inflación, el cual se basa principalmente en tres componentes: 1) anuncio público de un objetivo de inflación; 2) eficiente identificación de presiones inflacionarias, y 3) implementación de mecanismos de comunicación y transparencia en la información de los planes y las decisiones de la banca central. Dichos componentes permitirán al banco central lograr su objetivo de estabilización de precios.

Así, la tasa de interés tiene que ajustarse ante variaciones en la inflación, la brecha del producto o alguna otra variable económica relevante; además el anuncio y cumplimiento de objetivos de inflación aumenta la credibilidad de la banca cen-

tral, mejora la planeación del sector privado y la comprensión por parte de los agentes económicos de las decisiones de la autoridad monetaria. Sin embargo, dicho esquema genera que la política fiscal se vea limitada para establecer sus propios objetivos, debido en buena parte al endeudamiento público que causa la esterilización monetaria y a la necesidad de mantener contraída la demanda interna.

Además, uno de los objetivos de las metas de inflación es reducir el efecto traspaso (el cual mide la diferencia entre el incremento de precios al consumidor y el productor), lo cual provoca que los consumidores asuman los incrementos en los precios, mientras que las ganancias de las empresas se mantienen constantes o inclusive se pueden aumentar. Las consecuencias de dicho traspaso están relacionadas con una caída de los ingresos salariales; esto causa una reducción de la demanda efectiva doméstica, producto de la redistribución del ingreso en contra de los asalariados. Por ello, esta política puede considerarse como parte de las causas del estancamiento de la economía en las últimas décadas.

El Gobierno actual reconoce el estancamiento por el que ha pasado la economía mexicana, pero el pnd que presenta argumenta que su objetivo de política económica

[...] no es producir cifras y estadísticas armoniosas sino generar bienestar para la población. Los macroindicadores son un instrumento de medición, no un fin en sí. Retomaremos el camino del crecimiento con austeridad y sin corrupción, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónomas del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al agro, a la investigación, la ciencia y la educación [PND, 2019].

Por esto, el actual gobierno mantendrá a Banxico como organismo autónomo cuyo objetivo principal es la estabilidad en los precios, lo cual parece contraproducente para impulsar el crecimiento económico del país. Por esta razón nos preguntamos si el actual Gobierno será capaz de modificar la política monetaria o si encontrará la fórmula que le permita crecer económicamente sin modificarla.

La ciencia y tecnología en el Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación 2020

Uberto Salgado Nieto¹

Una política de estímulo a la ciencia y tecnología facilita el desarrollo de innovaciones, las cuales tienden a incrementar los niveles de productividad; esto incide de manera positiva sobre el dinamismo económico de un país; se ha observado que el impulso al desarrollo tecnológico ha provocado que diversas naciones consigan tasas de crecimiento aceleradas. Un ejemplo de ello es la economía de Corea del Sur, pues el Estado coreano buscó consolidar una tasa de crecimiento de largo plazo a partir del desarrollo de una industria sustentada en nuevas tecnologías, por lo que ha realizado importantes montos de inversión hacia la creación y consolidación de instituciones públicas y privadas de investigación.

Al respecto, Schumpeter señala que las innovaciones o el progreso tecnológico es uno de los determinantes centrales del desempeño económico, pues un alto nivel tecnológico permite conseguir mayores tasas de crecimiento económico; sin embargo, si el número de tecnologías nuevas se reduce o se detiene, el ritmo de crecimiento económico tiende a desacelerarse o incluso estancarse. Asimismo, es posible considerar que el progreso tecnológico puede contribuir con el nivel de bienestar y desarrollo de un país, ya que las innovaciones tecnológicas son susceptibles de orientarse a resolver problemas complejos que afectan a la gente, como los relacionados con el medio ambiente, la producción de alimentos o los servicios de salud.

Aunque también es cierto que el cambio tecnológico también puede limitar el desarrollo económico de una nación y generar efectos adversos sobre la distribución del ingreso. Ejemplo de ello son algunos estudios que describen que en Estados Unidos los salarios reales de los empleados de baja calificación se han contraído en las últimas décadas, mientras que aquellos de los trabajadores alta-

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM). E-mail: ubertosalgado@comunidad.unam.mx

mente calificados vinculados con las innovaciones tecnológicas se han incrementado, lo cual ha originado mayor desigualdad en la distribución del ingreso y en las condiciones de vida de una buena parte de la población; sin embargo, la Cepal señala que esto puede evitarse al permitir que los avances científicos y tecnológicos mejoren las condiciones de vida de toda la población, siempre y cuando se lleven a cabo inversiones estratégicas en materia de educación, se apliquen incentivos institucionales para la ciencia y se incremente la infraestructura que facilite el acceso a la información y a las telecomunicaciones a la población en general.

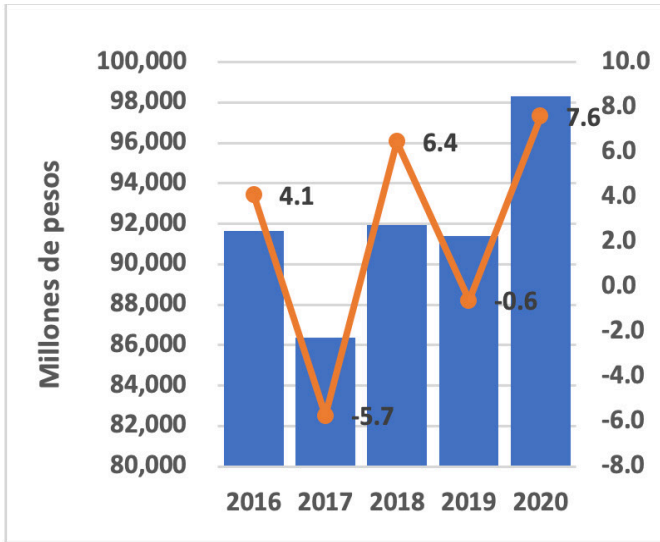
Al respecto, en la actual administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se ha planteado una renovación al quehacer en el sector de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), por medio de la articulación y vinculación directa entre el Estado, las humanidades, las ciencias, las tecnologías y la sociedad. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha señalado que “el Gobierno de México busca promover la investigación científica y tecnológica; apoyar a estudiantes y académicos con becas y otros estímulos y coordinar el Programa Nacional para la Innovación, con la participación de instituciones de educación superior, pueblos, científicos y empresas”.

Dada la importancia que tiene el sector de CTI para el crecimiento económico, se observa que en el PPEF-2020 se ha dado un incremento de 7.6% en el gasto público orientado hacia este sector con respecto al presupuesto del 2019, pasando de 89 375 millones de pesos a poco más de 98 316 millones de pesos. Tal como se puede observar en la gráfica 1, este incremento ha sido el más alto que se ha registrado desde el 2016. Es importante señalar que dentro del sector de CTI, el ramo 11 Educación Pública y el ramo 38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, concentran la mayor parte del recurso destinado con 42.5% y 29.7% respectivamente.

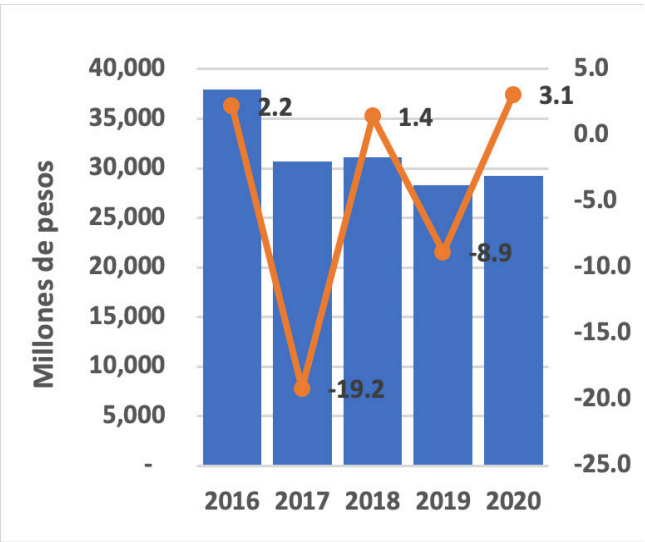
En el ramo 11, se incrementó de manera importante el gasto en materia de CTI, el cual pasó de 36 123 millones de pesos en 2019 a casi 41 755 millones de pesos en 2020, cifras que representan un aumento cercano al 16%; esta situación explica que dicho sector presente el mayor monto de participación como proporción del gasto total en CTI para el 2020. En estos gastos, se consideran aquellos relacionados con las actividades científicas, tecnológicas y de innovación que reciben instituciones educativas, como la Universidad Nacional Autónoma de México, que reporta cerca de 14 544 millones de pesos, presentando la mayor partici-

pación en el ramo 11 en materia de CTI al concentrar cerca del 34% del total del gasto destinado; o también, el Instituto Politécnico Nacional que para el 2020 se le asignarán 4 362 millones de pesos para ese tipo de actividades y que abarca cerca del 10% del total del recurso para ese mismo sector.

Gráfica 1. Monto destinado al sector de la Ciencia, Tecnología e Innovación en el Presupuesto de Egresos, 2016 a 2017 (millones de pesos corrientes).



Gráfica 2. Monto destinado al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en el Presupuesto de Egresos, 2016 a 2020 (millones de pesos corrientes).



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda.

Mientras que en el caso del ramo 38, se ha observado que el recurso destinado al Conacyt (institución encargada de promover e impulsar el avance de la investigación científica, tecnológica e innovadora del país) ha mostrado una clara tendencia decreciente desde 2016, pues si bien es cierto que en el presupuesto de 2020 se le otorgarán cerca de 29 203 millones de pesos, cifra que representa un incremento de apenas 3.1% respecto de 2019, este rubro no logra superar los niveles de recursos que se le proporcionaban en 2016 (gráfica 2). Las reducciones a las que se ha enfrentado el Conacyt desde el 2016 se orientan principalmente hacia programas relacionados con la infraestructura, el fomento a la CTI a niveles regional y sectorial, y al fomento a la innovación; al respecto es posible señalar que el Programa de Becas para Estudios de Posgrado, uno de los principales programas de Conacyt pues concentra cerca de 39% del presupuesto para el ramo 38, tendrá una reducción de 3.3% en relación con el 2019, que se suma a la disminución de 4.5% en 2019 en comparación con 2018.

Además, el Conacyt se encargará de implementar los nuevos Programas Nacionales Estratégicos de Ciencia, Tecnología y Vinculación con los Sectores Social, Público y Privado (Pronaces), los cuales otorgarán apoyos a las comunidades científicas y tecnológicas para que realicen diversas aportaciones para prevenir y, en su caso, resolver los problemas nacionales prioritarios como salud, alimentación, energía, agua y seguridad. Pero estos programas comenzarán a operar con muy pocos recursos pues se le asignó apenas el 0.82% del presupuesto que recibirá el Conacyt para 2020.

Este rezago en el gasto que se destina a las actividades relacionadas con el sector de CTI permite explicar, hasta cierto punto, por qué las mayores tasas de desempleo se presentan entre la población que tiene los mayores grados educativos, pues de acuerdo con cifras del segundo trimestre de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2019, en México se tiene el registro de que cerca de quinientas sesenta y un mil personas con licenciatura o posgrado no logran conseguir un puesto de trabajo. Para el experto en temas de educación, Manuel Gil Antón, este problema se debe principalmente a que el modelo económico que México adoptó desde la década de 1980 se orientó hacia la industria maquiladora, la cual busca mano de obra barata con bajo contenido de capital humano, en lugar de centrarse en un modelo que tenga como eje central el conocimiento avanzado.

Así, el Estado mexicano está buscando incrementar su inversión como porcentaje del PIB orientada a las actividades relacionadas con las ciencias, tecnologías e innovaciones, aportando a este gasto poco más de 98 mil millones de pesos en esas actividades; no obstante, ese aumento aún es insuficiente, pues dicha inversión apenas representa 0.4% del PIB nacional, cifra muy alejada del gasto que en este mismo rubro realizan economías como Corea del Sur (con 4.5%) o Brasil (con 1.2%), e inclusive está muy por debajo de la meta de incrementar dicho gasto hasta alcanzar el 1% del PIB, objetivo que ha sido perseguido desde sexenios pasados.

Por todo lo anterior, es necesario señalar que si bien en el Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024 se busca orientar la innovación en beneficio de la sociedad y del progreso nacional, los montos destinados en el PPEF-2020 no serán suficientes para llevar a cabo dicho objetivo pues, por un lado, México aún se encuentra muy lejos de la meta de destinar el 1% en CTI como porcentaje del PIB y, adicionalmente a esto, es necesario transformar la actual política industrial maquiladora por una que se oriente a aplicar nuevas tecnologías. Además, si se busca que la

innovación fomente el desarrollo nacional será necesario superar brechas estructurales en la economía mexicana, como la pobreza que aún padece cerca de 52.4 millones de mexicanos, según datos de Coneval 2019. De no superar estos factores estructurales, todo esfuerzo por estimular la ciencia y tecnología podrían generar mayor desigualdad, dado que esta población vulnerable se caracteriza por desempeñar empleos mal remunerados, con bajo contenido de capital humano, por lo que será necesario implementar programas de formación y capacitación en estas nuevas tecnologías para que el estímulo a la innovación permee a toda la población mexicana, buscando que nadie se quede atrás.



Economía

SECCIÓN 2

Valor agregado y desindustrialización

Comercio en valor agregado en México

José Manuel Márquez Estrada¹ y Eric Hernández Ramírez²

Debido al proceso de globalización de la producción y el comercio mundial, la fabricación de muchos de los bienes, principalmente de alta tecnología, se ha fragmentado por tareas que se realizan en distintos países (proceso de especialización vertical). Este hecho ha creado cadenas de cooperación y organización internacional, las cuales han permitido disminuir costos de producción y comercialización. Esto se refleja a través de una red de actores productivos, la cual no se comporta ni con los principios que rigen al mercado ni de manera jerárquica, y ha provocado la monopolización de los ejes de acumulación, por parte del capital transnacional y, en muchos casos, como el de México, de exclusión tecnológica y precarización del trabajo.

Así, en cada paso de la producción, los agentes económicos que van participando le van sumando valor a la mercancía de acuerdo con las tareas que realizan para su elaboración (algunas de las cuales agregan más valor que otras). Además, este proceso se ha acelerado en los últimos años debido principalmente a factores como el avance de las tecnologías de comunicación, que permiten controlar procesos y coordinar equipos de trabajo a distancia de manera eficiente; al desarrollo de infraestructura como aeropuertos, puertos y carreteras, que ha abaratado los costos de transporte; y a tratados comerciales, que redujeron las barreras al intercambio comercial internacional, entre otros factores.

Por ello, conceptualmente el análisis de flujos que se hacía en economía dejó de ser una herramienta eficaz para estudiar este tipo de interacciones, pues se obtienen dobles contabilidades que son difíciles de eliminar. En su lugar, se ocupan

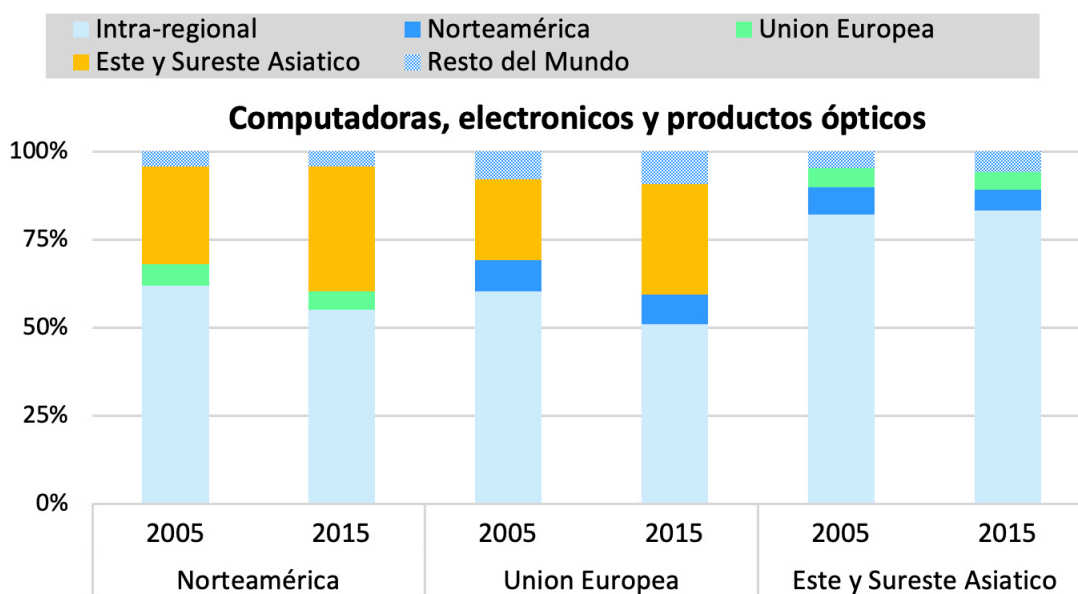
¹ Técnico Académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM (IIEc-UNAM), miembro de la Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo. E-mail: jmmarquez@iiec.unam.mx

² Estudiante del programa de Doctorado en Economía del IIEc-UNAM. E-mail: erichr@comunidad.unam.mx

otras metodologías más enfocadas a este tipo de problemas, como el análisis de las cadenas de valor del proceso, el cual considera la especialización en las tareas de la cadena productiva de los sectores económicos integrados, analiza los datos de intercambio medidos de esta forma, es decir, distingue el valor que se va aumentando a los bienes de consumo en cada parte del proceso.

Ejemplos emblemáticos de estas cadenas se dan en la industria automotriz, electrónica y eléctrica, de computación, aeroespacial, textil y del vestido. En la gráfica 1, al comparar los datos de 2005 con los del 2015, se observa que mientras en América del Norte y Europa ha aumentado la demanda de manufacturas de computadoras, electrónicos y productos ópticos del este y sudeste de Asia, esta última región ha disminuido su demanda (y las mantienen a un nivel cercano a 20%) de mercancías provenientes de fuera de su región. Esta es una muestra de la autosuficiencia de su mercado y de la expansión que están teniendo sus productos en el resto del mundo.

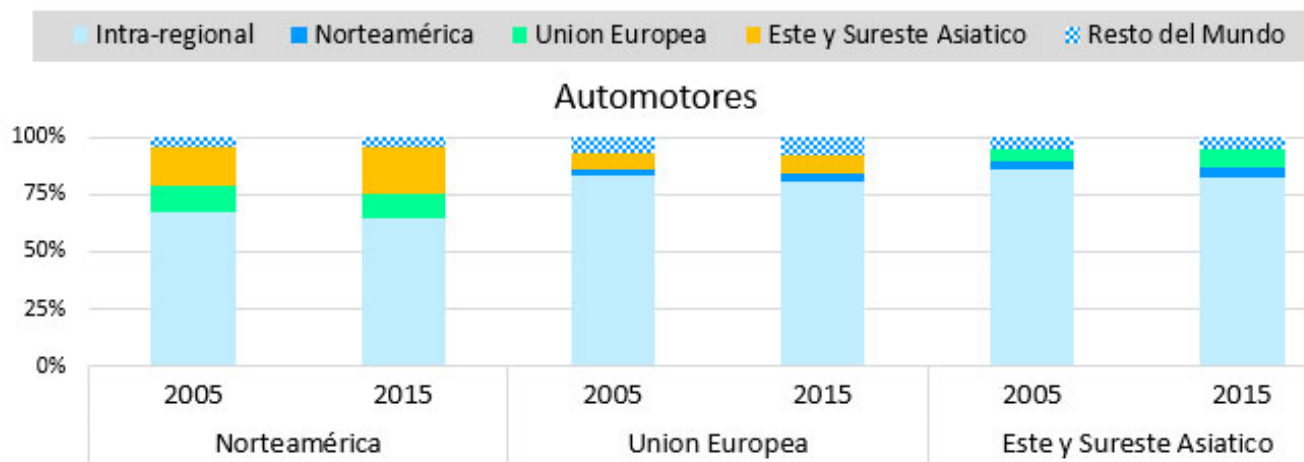
Gráfica 1. Demanda regional de manufacturas, 2005 a 2016.



Fuente: elaboración propia con datos de OCDE.

Algo parecido ocurre en la industria automotriz, donde los países asiáticos han aumentado su presencia de modo considerable en el resto del mundo, aunque en este caso ha habido un incremento de la demanda de automóviles europeos en esa región, lo cual quizá se deba en parte a un aumento del poder adquisitivo en esta parte del mundo y a la intensificación del comercio entre estas regiones (gráfica 2).

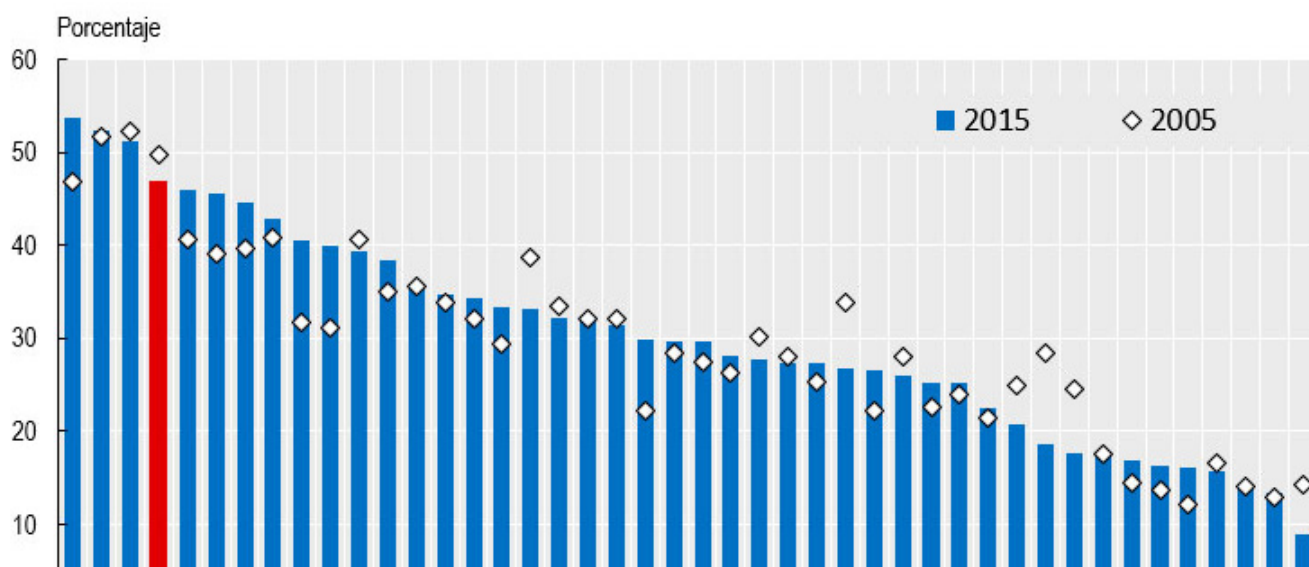
Gráfica 2. Demanda regional de manufacturas, 2005 a 2016.



Fuente: elaboración propia con datos de OCDE.

Por otra parte, si observamos los datos de comercio de los países, el valor agregado foráneo en las exportaciones de China y la India han bajado de manera drástica en los últimos años, producto de la industrialización y la entrada en los sectores que más valor agregado generan en las cadenas de valor por parte de industrias de estos países. En contraste, naciones como Holanda y Grecia, han aumentado sus porcentajes de valor agregado foráneo (gráfica 3).

Gráfica 3. Participación de valor agregado foráneo en las exportaciones.



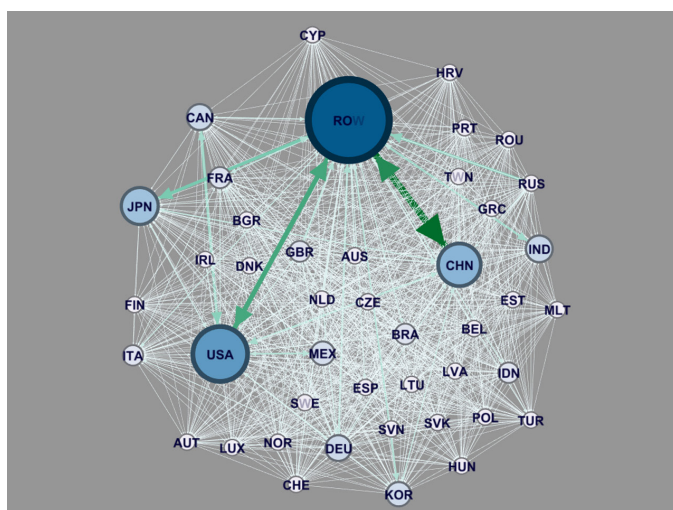
Fuente: elaboración propia con datos de OCDE.

Observamos además que México ha podido disminuir el valor agregado foráneo en sus exportaciones, aunque de modo lamentable es uno de los países de la OCDE que requiere más valor agregado externo para poder producir, solo rebasado por Luxemburgo, Eslovaquia y Hungría. Esto se debe a que la nación se inserta en sectores de la cadena de la producción que agregan poco valor al producto. Por otra parte, se realizó el análisis del valor agregado de la producción de bienes por país, usando redes a partir de las matrices de insumo-producto para ver cómo han cambiado el comercio internacional en los últimos años. A partir de estas matrices, construimos la matriz de comercio mundial en valor agregado y la analizamos como una red compleja.

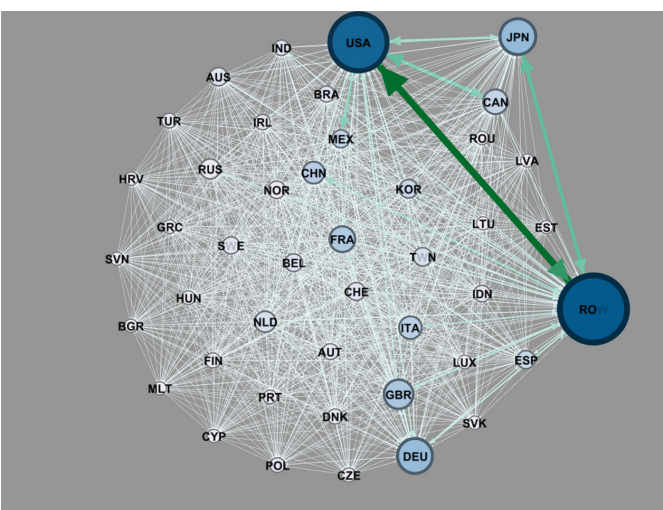
Nuestro estudio se basó en el análisis de la matriz en valor agregado de exportaciones entre los sectores de los países considerados en las *World Input-Output Tables* (WIOT) (cuarenta y cinco países) y con el resto del mundo. Comparamos las redes resultantes con los datos para los años 2000 y 2014, lo cual nos da un panorama importante de lo que ha estado pasando en el comercio mundial en los últimos años (gráfica 4).

Gráfica 4. Países más relevantes en comercio en cuanto a valor agregado (VA).

Comercio en VA en el año 2000



Comercio en VA en el año 2014



Fuente: elaboración propia con datos de las WIOT.

Obtuvimos los países más relevantes del comercio mediante el criterio de cercanía, según el cual se considera la importancia que tiene cada una de las naciones en la medida en que esté más cercana al resto. Este concepto es importante para

medir la riqueza que se genera en cada país a partir de las cadenas productivas y describir el poder de arrastre que tienen algunos sectores, considerados clave para México, por lo que permite identificar a los países que actúan como centros en el comercio mundial, los cuales ordenan los flujos de dicho comercio a partir de sus interacciones con el resto de naciones. Se observa que los países que más han avanzado en relevancia son los asiáticos, destacando China, India y Corea del Sur. Mientras que los que más han perdido relevancia son México, Inglaterra y Japón. Además, al mirar la red del año 2000 se nota que tenía solo un centro (Estados Unidos), por lo que mucho del comercio internacional giraba en torno a este país, mientras que para el 2015 han cobrado relevancia otras naciones como China o Alemania, las cuales tienen gran influencia en su región.

A manera de conclusión, al observar los cambios en el comercio y la producción mundial entre inicios de los años 2000 y los años 2014 y 2015, estos han cambiado totalmente la manufactura de varios productos, principalmente de alta tecnología, aunque también la proveeduría de servicios. Además, transitamos de un modelo donde Estados Unidos ejercía una influencia hegemónica a escala mundial, a otro con influencias regionales en Asia, América del Norte y Europa sobre todo y donde los países del este y sureste asiáticos son los que más progreso han mostrado, en cuanto al grado de influencia que ejercen como en la anexión de valor agregado a sus productos. Por último, para el caso mexicano, vemos que tiene una alta dependencia del exterior en sus exportaciones, pues requiere importar casi el 50% del valor de estas. Parte de la explicación de este hecho la encontramos en la política económica imperante en México, adoptada desde principios de los años ochenta, enfocada a las exportaciones, debido a la cual los sectores de mayor crecimiento han sido los dedicados a ellas, descuidando la industrialización y el mercado interno. Esto último debería cambiar para aprovechar de mejor manera el ser vecinos del segundo mercado más grande del mundo e insertarnos en los eslabones que más valor agregado aporta a la producción.

La manufactura mexicana y su proceso de desindustrialización

Ana Luisa González Arévalo¹

Siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y las políticas neoliberales de los gobiernos en turno desde principios de los años ochenta, en México se dejó de hacer política y planeación industrial, apostando por la industrialización basada en el mercado y orientada a las exportaciones. Por desgracia, a pesar del grado de apertura económica, el fenómeno de convergencia económica en el mundo y la posición geoestratégica de nuestro país al lado de uno de los mercados más grandes del mundo, como lo es Estados Unidos, este modelo no ha cumplido con las expectativas que se tenían de él y más bien ha generado un proceso importante de desindustrialización en varios sectores de la economía mexicana y un crecimiento económico promedio muy bajo en las últimas tres décadas.

El actual modelo económico ha contribuido al debilitamiento de la estructura productiva nacional, dejando espacio a nuestras empresas solo en secciones de bajo valor agregado de las cadenas de valor, así como al débil crecimiento de la economía, que resulta insuficiente para generar los empleos y el bienestar económico que la población requiere. En este trabajo, se presenta evidencia sobre cómo la manufactura mexicana muestra un proceso de desindustrialización, a pesar del gran aumento de las exportaciones y de la creciente inversión extranjera directa que México ha recibido en los últimos años.

La economía mexicana ha tenido un crecimiento del PIB promedio de 2.2% entre los años 2000 y 2018, con un crecimiento de 0.2% en el primer semestre de 2019. En contraste, los países asiáticos, como Corea del Sur, Singapur, China y la India, que pueden presumir de tasas de crecimiento mayores a la nuestra, invirtieron grandes cantidades de recursos en educación y en el desarrollo de ciencia

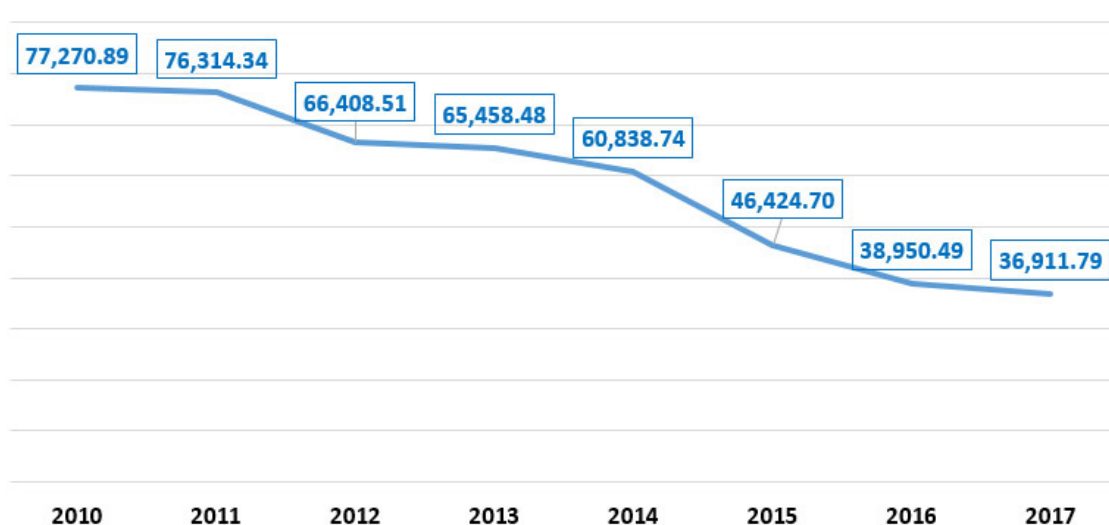
¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM). E-mail: analuisa102002@yahoo.com.mx

y tecnología, lo que contribuyó a la expansión de su capacidad productiva. Recordemos que muchos de estos países no cuentan con vastos recursos naturales y, sin embargo, crecen a tasas aceleradas, mientras que México se ha quedado rezagado al invertir mucho menos en áreas estratégicas para elevar la productividad.

Largos periodos de bajo crecimiento, como en el que nos encontramos, quizá se deban a factores estructurales de la economía que no se han resuelto de forma correcta, como los bajos niveles de inversión pública, un débil aprovechamiento educativo, la precariedad del mercado interno y un insuficiente cambio tecnológico en la economía, por mencionar solo algunos. En el caso de México, la causa del bajo crecimiento es la falta de inversión productiva en áreas estratégicas.

En particular, como lo afirma el Banco de México, la inversión fija bruta siguió mostrando un desempeño desfavorable, siendo más notorio en los rubros de inversión en construcción, maquinaria y equipo importado. Además, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) señala que la disminución tiene su origen en el menoscabo de la inversión en maquinaria, equipo y en la construcción, así como en las actividades secundarias. Muestra de esto es el desplome de la inversión fija bruta total como porcentaje del PIB (de la cual la inversión privada representa alrededor de 85%), que ha tenido una tendencia negativa al menos desde el año 2000 y se ubicó en 22.1% al cierre del 2018 de acuerdo con datos del Banco Mundial (gráfica 1).

Gráfica 1. Valor de la inversión pública (millones de dólares).



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Además, en estos primeros siete meses del año la inversión fija bruta tuvo un decrecimiento de 4.55% en promedio según cifras del Inegi, esto a pesar de que la inversión extranjera directa en México recibió recursos totales en el periodo comprendido entre 1999 y 2018 por un poco más de 539 mil millones de dólares, correspondiéndole en promedio 48% al sector manufacturero durante estos años y teniendo una inversión promedio de los mexicanos en el exterior de casi siete mil millones de dólares por año.

La inversión extranjera directa para el 2017 en nuestro país alcanzó el monto de 30 mil millones de dólares, ocupando a nivel mundial el lugar número doce,² lo cual es poco si se compara con lo que obtuvo Estados Unidos, el cual se sitúa en el primer lugar en este rubro al recibir un poco más de 275 mil millones de dólares. Aunado a esto, México se enfrenta a un contexto de marcada incertidumbre, tanto interna como con el exterior; esto se refleja en la disminución de la inversión privada en este primer año de gobierno, así como en la caída de México en los rankings de inversión.

Por otra parte, México es un gran defensor del sistema multilateral de comercio. Hoy día ha ratificado trece tratados de libre comercio con cincuenta países y siete acuerdos de alcance parcial dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Además, México encabeza la lista de los socios comerciales de Estados Unidos y consolidó su posición como proveedor de mercancías más dinámico en los primeros siete meses del año, de acuerdo con datos del Departamento de Comercio estadounidense. Así, el país alcanzó un grado de apertura económica del 75.8%, lo cual se calcula a través de un indicador formado por el cociente de comercio exterior (exportaciones más importaciones) con el PIB. Justamente, el grado de apertura de México ha crecido de manera constante en los últimos cinco años, pasando del 60.5% en el 2013 a 72.7% en 2017.

Un aspecto a considerar en el análisis del intercambio comercial internacional del país es el comportamiento de su comercio exterior en cuanto a la manufactura. México registró un auge exportador, al generar un crecimiento de 90.6% (casi 195 mil millones de dólares) en las exportaciones manufactureras, y de 73.7% (cerca de 168 mil millones de dólares) en las importaciones, en el periodo del 2006 al 2018. Las actividades secundarias presentaron un descenso importante de 7.5% y la manufactura de 10.1% para el año 2009, por la crisis económica.³

2 Fuente: Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México [2019], enero-marzo, <file:///C:/Users/IIEc/AppData/Local/Temp/Informe_Congreso-2019-1T.pdf>

3 La apertura económica es una práctica económica a través de la cual los países quitan o rebajan de manera importante sus barreras al comercio internacional y a la inversión extranjera.

Esta última actividad tuvo escaso crecimiento promedio de 1.6% en los últimos dieciocho años.

Las ventas de manufacturas de la rama automotriz son las más dinámicas en el país ya que, de cada cien dólares que entran en el país por concepto de envíos al exterior, treinta y uno son por la salida de algún vehículo, autoparte o accesorio-aparato automotriz. Durante todo el año, las exportaciones automotrices han conservado el podio en crecimiento y tienen un nivel importante en el total del comercio con el extranjero. Esto refleja menor dependencia de la exportación de productos básicos y mayor vinculación comercial con Estados Unidos, cuya demanda de importaciones ha mostrado mayor resiliencia.

Además, en los últimos meses, México ha experimentado un importante aumento del volumen exportado, lo cual se ha debido principalmente a la desviación de comercio generada por las tensiones comerciales entre China y Estados Unidos, que han favorecido los envíos de manufacturas de nuestro país. En relación con el peso de la manufactura en el PIB total, se observa un decrecimiento, se ha pasado de una participación de 18% en 2006 a una del 15.8% en 2018. En este sentido, el saldo de la balanza comercial en los últimos años ha presentado mejoría, al obtener un saldo positivo de 30 mil millones de dólares en 2014 y al mantenerlo en crecimiento hasta alcanzar en el 2018 una cifra positiva de casi 2 200 millones de dólares, después de venir de una cantidad negativa de más de 28 mil millones de dólares en 2008.

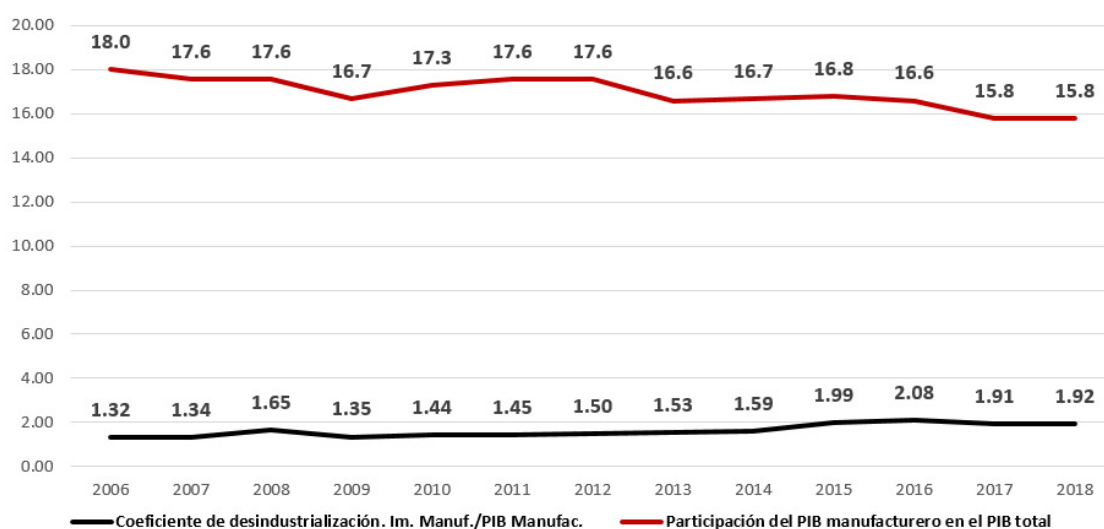
Para los registros que se tienen, en el primer semestre de 2019 se consiguió un saldo positivo de 58 000.3 millones de dólares, lo cual se explica por el dinamismo de los envíos al exterior de manufacturas nacionales, en especial de las automotrices. Así, dentro de este marco de crecimiento de las exportaciones, México registrará aumentos del valor de sus exportaciones del 2.8% para finales del 2019. Sin embargo, para el segundo trimestre de 2019, la actividad económica total en México siguió estancada en el segundo y tercer trimestres del año, lo cual se debe en este caso particular a una mayor debilidad de la demanda agregada, principalmente de su componente interno. Se observa así una caída del consumo privado desde finales del 2018 a causa de una evolución negativa del consumo de servicios y el estancamiento en el consumo de bienes, siguiendo la tendencia de los últimos dos años.

Una forma de medir el grado de dependencia de la industria manufacturera nacional con el extranjero es el uso del coeficiente de desindustrialización, el cual

se define como el cociente de las importaciones manufactureras entre el PIB del sector manufacturero. Así, un aumento en el coeficiente de desindustrialización refleja que las importaciones manufactureras crecieron en mayor cuantía que el PIB manufacturero, lo cual aumentó la dependencia de este sector con el exterior. Para el caso de México, dicho coeficiente ha pasado del 1.32 en el 2006 a 1.92 en el 2018, mientras que el PIB manufacturero ha perdido peso en el PIB total, al pasar de 18% en el 2006 a menos del 16% en el 2018, como se mira en la gráfica 2.

Ante esta situación de gran auge exportador del sector manufacturero y de captación de grandes cantidades de recursos externos que recibe el país, la manufactura mexicana ha presentado un coeficiente de desindustrialización mayor a 1 y que va en aumento, por lo que las importaciones manufactureras son muy superiores al PIB manufacturero, lo cual genera dependencia creciente de este sector con la producción en otras naciones. Para revertir este panorama, se requiere la construcción de una verdadera política industrial que proteja a nuestra industria nacional e invierta en sectores estratégicos.

Gráfica 2. Participación del PIB manufacturero en el PIB total, 2006 a 2018.



Fuente: elaboración propia con datos del Banco de México y del Inegi.

Como conclusión, se puede afirmar que el país se encuentra en un proceso de desindustrialización de su sector manufacturero, en un marco de gran volumen del sector exportador y de ser el país receptor de inversión extranjera; sin embargo, la inversión fija bruta ha mostrado un deterioro importante.

Economía

Los proyectos progresistas en América Latina y sus lecciones para México

SECCIÓN **3**

Efectos y perspectivas de las políticas de mercado en América Latina

Armando Negrete¹

Durante el 2019, los efectos de las políticas neoliberales han mostrado crecientes contradicciones económicas y descontento en distintos sectores de la sociedad. La temida amenaza de recesión global está por confirmarse para el cierre del año. En su tercer informe anual de las Perspectivas de la Economía Mundial, el Fondo Monetario Internacional estima que la economía alcanzará un crecimiento de 3%, el más bajo desde la crisis de 2008. Las expresiones de descontento social y hartazgo de las políticas económicas han encontrado expresiones muy convergentes en Hong Kong, Irán, Francia, Reino Unido, España y en casi toda la región latinoamericana. En este contexto y ambiente internacional, cabe preguntarse cuáles serán los efectos en América Latina y cómo se espera su dinámica de crecimiento.

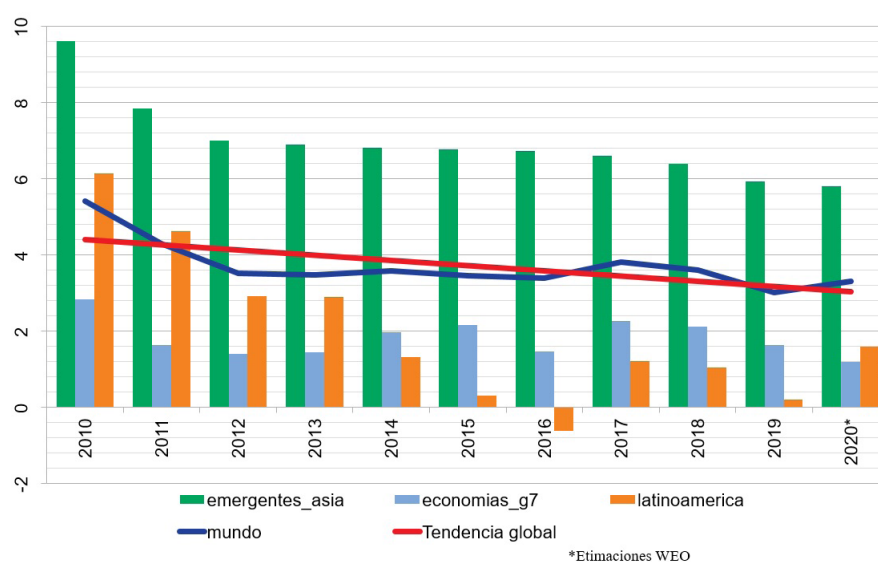
La tendencia recesiva de la economía mundial expresa, casi de manera general, una dinámica presente en casi todas las regiones. Las perspectivas de crecimiento para las economías al cierre de 2019 son: Unión Europea, 1.5%; G7, 1.6%; emergentes, 3.9% y América Latina y el Caribe, 0.2%. Si bien es cierto que la guerra comercial de Estados Unidos contra China, comenzada a inicios del 2018, ha impactado en los ritmos de comercio y producción globales y que la economía china, que crecerá 6.21%, continúa desacelerando su ritmo de crecimiento desde 2010, las causas de la recesión mundial no pueden explicarse por estas dos razones. A estas causas hay que sumarle el proteccionismo estadounidense, la presión china a la matriz energética petrolera, el estancamiento de los países centrales y la financiarización de la economía, entre otras (gráfica 1).

Las políticas de liberalización y desregulación de los mercados, lideradas por las exportaciones y el comercio internacional han mostrado sus límites con el

¹ Técnico Académico IIEc-UNAM, Miembro del Observatorio Económico Latinoamericano (www.obela.org), doctorante de Estudios Latinoamericanos de la UNAM.

agotamiento del crecimiento económico y han generado descontento social. En América Latina, así lo han demostrado las recientes manifestaciones en Ecuador, Argentina, Chile, Colombia y Haití. Las sociedades están cansadas de sostener los costos de la privatización de los servicios públicos, la flexibilización de la legislación laboral, la financiarización del ahorro y las pensiones, la concentración de riqueza y la preeminencia del capital privado en la asignación de recursos. Los intereses privados se apropiaron de la gestión económica y política pública y, con esto, le arrebataron el ejercicio político a la sociedad.

Gráfica 1. Crecimiento del producto interno bruto, 2010 a 2019 (categorías seleccionadas).



Fuente: elaboración propia, con datos de WEO- October 2019

Las reformas estructurales neoliberales corresponden al dictado de un complejo institucional conformado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos, lo que John Williamson llamara el “Consenso de Washington”. Sus políticas entraron en América Latina por la vía militar y el condicionamiento del crédito internacional. Comenzaron a implementarse en Chile, en 1973, con el gobierno militar de Pinochet, seguido por Argentina, en 1976, con la dictadura militar de Martínez de Hoz; Bolivia, en 1985, bajo el gobierno de Víctor Paz Estenssoro; México, en 1988, con Salinas de Gortari; Brasil, en 1990, con Fernando Collor de Mello y Henrique Cardoso; Perú en 1992, con Alberto Fujimori; y, el último, Ecuador, entre 2001 y 2006 con los gobiernos de Gustavo Noboa (2000 a 2003) y Lucio Gutiérrez (2003 a 2005).

Excepto por Cuba, Venezuela y Bolivia, la política económica en América Latina se basa en el libre mercado desde fines de la década de 1980; es decir, el principio

del no intervencionismo en la economía y la lógica de superávit fiscales. De este modo, salvo eventuales esfuerzos de gobiernos con orientación progresistas, las últimas tres décadas de política económica en América Latina han sido dominadas por el neoliberalismo (gráfica 2).

Gráfica 2. Perspectivas de crecimiento de América Latina.

	2018	2019	2020
México	2.0	0.4	1.3
Brasil	1.1	0.9	2.0
Argentina	-2.5	-3.1	-1.3
Colombia	2.6	3.4	3.6
Chile	4.0	2.5	3.0
Perú	4.0	2.6	3.6
Ecuador	1.4	-0.5	0.5
Paraguay	3.7	1.0	4.0
Bolivia	4.2	3.9	3.8
Uruguay	1.6	0.4	2.3
Uruguay	1.6	0.4	2.3

Fuente: obela.org, con datos del fondo Monetario internacional, WEO October 2019.

Los saldos económicos son ambiguos, con sucesivas crisis financieras, alta concentración del ingreso y exclusión social, a la par de crecimiento primario exportador descendente, década a década desde 1990. Sin embargo, los saldos sociales son aún peores en términos de privatización de bienes públicos, como la educación y la salud, el deterioro salarial, la calidad del empleo y de pensiones. Las protestas del último tercio de 2019 en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Haití expresan un sentimiento de hartazgo general del modelo de política económica.

En Ecuador, las movilizaciones aparecieron a partir del anuncio del presidente, Lenin Moreno, de un nuevo Plan de Austeridad que incluía una reducción del gasto gubernamental, el retiro de un subsidio a los combustibles y un incremento del 25% en el precio de la gasolina. La escalada en las protestas indígenas y urbanas obligó al gobierno a abandonar la capital, Quito, y trasladarse a Guayaquil. Tras doce días de protestas, ocho muertos y más de mil trescientos heridos, el gobierno de Moreno retiró su Plan y derogó el Decreto 883, con lo que dio marcha atrás al incremento en los precios de los combustibles. Está claro que el retorno a la normalidad es breve y que las presiones del FMI para disminuir su déficit fiscal difícilmente pararán ahí y, por tanto, tampoco cederá el descontento ecuatoriano.

En Chile, las manifestaciones comenzaron con el anuncio de un incremento del 3.7% al pasaje del metro de la Ciudad de Santiago a inicios de octubre de 2019. Tras la represión durante los primeros seis días de protesta y cuatro noches de toque de queda, el presidente Piñera se disculpó por la falta de “visión en reconocer la situación en toda su magnitud” y anunció la cancelación del aumento en la tarifa del metro y un paquete de medidas para otros servicios básicos (privados) como educación y salud. Pero el descontento ha ido más allá, pues arrastra los daños de los cuarenta y seis años desde el golpe de Estado y los veintinueve de democracia que no han reparado ni castigado los crímenes del régimen militar, ni revirtieron la constitución escrita en 1980 por el gobierno militar, que se ha mantenido por acuerdo de los partidos políticos al regreso a la democracia. Resultado de las movilizaciones, el presidente Piñera anunció finalmente la destitución de su Gabinete, suspendió las conferencias del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y de la Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático (COP25), que debían tener lugar en Santiago, y aceptó su derrota política. No obstante, parece que la sociedad chilena reconoce que se debe cambiar de régimen económico e, incluso, de régimen político con nueva constitución y un nuevo poder ejecutivo.

Haití atraviesa una muy profunda crisis política, tal vez la más extensa en América Latina, y es también la más desconocida. Desde 2018 y por recomendación del FMI, el Gobierno buscó aumentar el precio del combustible en 51%, debido al retiro de un subsidio. La medida solo fue revertida con la manifestación de más de un millón y medio de personas en julio y la salida del primer ministro Jack Guy Lafontant. Sin embargo, el problema energético ha empeorado con la virtual salida de Haití de Petrocaribe, resultado del bloqueo comercial que Estados Unidos sostiene sobre Venezuela y el desconocimiento del Gobierno de Nicolás Maduro. Para rematar la crisis política, el gobierno de Jovenel Moïse se vio envuelto en el mayor escándalo de corrupción del país, por un desfalco de más de dos mil millones de dólares por desvío de recursos de los acuerdos de cooperación de Petrocaribe. El reclamo de la sociedad haitiana ya no solo es para la salida del actual presidente, la contención de la inflación y la mejora de servicios públicos, sino que busca el cambio de lógica y dirección de la economía y la política.

Las elecciones celebradas en Argentina y Uruguay mostraron dos manifestaciones opuestas, con dos matrices políticas diferentes. Por una parte, la sociedad argentina manifestó su hartazgo con las reformas estructurales, el intervencio-

nismo del FMI y, en general, las políticas de mercado. Se eligió, sin necesidad de segunda ronda, al peronista Alberto Fernández, secundado por Cristina Fernández como vicepresidenta. Con esto, Argentina busca retomar la ruta progresista inaugurada en 2003 con Néstor Kirchner y abandonar las políticas del FMI. Por otra parte, en Uruguay, después de dos rondas de votaciones, se eligió a Alberto Lacalle, del Partido Nacional, hijo del expresidente de la República, Luis Alberto Lacalle y aliado del presidente de Brasil, Jair Bolsonaro. Con esto, se pone fin a quince años de políticas económicas progresistas, reducción de la pobreza, mejoramiento de servicios públicos, equilibrio en la distribución del ingreso y se reabre la vieja vía de las políticas de libre mercado.

En Bolivia, el 10 de noviembre se revieron los fantasmas del golpe de Estado y la intervención extranjera. Con el apoyo internacional, especialmente desde la Organización de los Estados Americanos y los intereses estadounidenses, se ejecutó un golpe cívico, policial y militar contra el gobierno constitucional del presidente Evo Morales quien, a pesar de ganar las elecciones el pasado 20 de octubre, presentó su renuncia para evitar enfrentamientos sociales. Los movimientos indígenas, mineros, obreros y campesinos salieron a las calles, casi de inmediato, a defender al gobierno del presidente Morales y rechazar el intento de golpe militar; el nivel de protesta creció con los días, pero aumento con mayor proporción el uso de la violencia armada y los cuerpos militares contra el pueblo. Hoy día el presidente electo se encuentra asilado en Argentina, después de ser rescatado por el Gobierno de México; se ha instalado un gobierno *de facto*, promovido por el ejército con Janine Añez al frente del ejecutivo; se han revivido los fundamentalismos religiosos y racistas neocoloniales en contra de las comunidades indígenas; se persigue a los líderes y simpatizantes del Movimiento al Socialismo y se pretende, a partir del renacimiento de las políticas de libre mercado, revertir quince años de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales conseguidas por el Estado Plurinacional y la sociedad boliviana.

Colombia fue el último país en manifestar su hartazgo social a la situación económica y política presente. En abril, el presidente Iván Duque presentó un paquete económico, con evidente corte neoliberal, que incluye la propuesta de eliminar el fondo estatal de pensiones, aumentar la edad de jubilación, contratos laborales por debajo del mínimo, rebaja a impuestos corporativos y aumentos en tarifas energéticas. Desde finales de octubre, con una amplia participación estudiantil, sindical, ambientalista, indígena y cívica, la sociedad colombiana ha impulsado manifestaciones, cacerolazos, paros y huelgas contra las políticas económicas del

gobierno de Iván Duque. La reacción del gobierno frente al mensaje común, en contra de estas medidas, ha sido redoblar el uso de la fuerza y la represión de las manifestaciones sociales.

En general, la economía mundial entra en una recesión económica al tiempo que enfrenta un conflicto comercial entre las economías más grandes del mundo, una crisis de legitimidad política y continuas manifestaciones de descontento social. Para Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Haití y Perú, su lucha social no ha terminado. Aunque las perspectivas de crecimiento económico se muestran positivas, en muchos casos, la realidad social frente a la flexibilización de las leyes laborales, la baja de los salarios reales, la reprivatización y financiarización de las pensiones, la mercantilización de los servicios públicos y las demás normas de políticas neoliberales no aguanta más. El neoliberalismo, lejos de haber terminado, ha encontrado en las presentes crisis nuevas formas de posicionar sus políticas y reponer los intereses privados sobre las necesidades sociales. La apuesta política por más neoliberalismo no solo contradice los esfuerzos por redirigir la economía hacia las necesidades sociales, los impulsos de procesos de industrialización, crecimiento endógeno y equilibrios en la redistribución del ingreso, sino incide como causa misma para que la economía mundial vaya hacia una nueva recesión. De la salida a esta encrucijada histórica dependerán las perspectivas de crecimiento y desarrollo para el 2020 y los años sucesivos.

Resurgimiento del populismo como respuesta al hartazgo del capitalismo salvaje en América Latina

*Arturo Ortiz Wadgymar*¹

En América Latina, desde los años setenta, la población vulnerable ha sido víctima de los excesos de las dictaduras militares y de partidos hegemónicos, que solo se han aprovechado del poder para acumular enormes fortunas (basadas en la corrupción y el desvío de recursos públicos), dilapidar los recursos naturales de los países y explotar a los trabajadores, en detrimento de la sociedad, el medio ambiente y la soberanía nacional, al vender los recursos con lo que cuentan sus naciones (que incluyen el capital humano) al gran capital y la banca extranjera.

Así, partiendo desde hace cincuenta años con la dictadura militar de Videla en Argentina, el fascismo de Pinochet en Chile y la dictadura del PRI en México, organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, alineados a los intereses del gobierno de los Estados Unidos, a partir del conocido Consenso de Washington, han implementado políticas neoliberales a nivel mundial, condicionando préstamos a nuestros países a cambio de que implementen estas políticas internamente (privatización de servicios y recursos del sector público, no control y desregulación del mercado).

Esto ha provocado, entre otras cosas, las impagables deudas externas, por los países latinoamericanos, las cuales han degollado durante lustros el desarrollo económico y social de la región. Además, estas han sido secundadas por las élites económicas y gobernantes tecnócratas por cuyo comportamiento se puede calificar como subordinados a la usura internacional, sumamente corruptos, arbitrarios y represivos con todo aquel que se opusiera a sus intereses.

El pueblo latinoamericano ha soportado esta situación con paciencia, pero en las últimas dos décadas los catastróficos resultados de tales prácticas han llevado

¹ Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM). E-mail: wadgymar@unam.mx

a una situación de hartazgo y a la búsqueda de políticas alternativas al modelo denominado neoliberal o de libre mercado. Después del golpe de Estado en Chile de Salvador Allende y el debilitamiento de la Cuba de Fidel Castro, el neoliberalismo se constituyó en la opción única para el desarrollo del capitalismo, guiado por una oligarquía financiera ligada a los negocios de la privatización transnacional. Bajo estas consideraciones, los paradigmas del libre comercio se convirtieron en tótems intocables, inherentes a la competitividad y la globalización.

Este modelo de pensamiento único fue mostrando de forma paulatina signos de agotamiento, en especial con el fenómeno del Brexit en Europa, las presiones de Cataluña para independizarse de España y las distintas manifestaciones en América Latina para exigir el respeto a sus derechos y un cambio de régimen. Pero algo que está transformando el juego del libre mercado a nivel internacional de manera acelerada es el surgimiento de líderes nacionalistas como Donald Trump en Estados Unidos o Boris Johnson en Inglaterra, quienes han tomado medidas proteccionistas en sus países y están cambiando la lógica del comportamiento global y la geopolítica.

En este contexto, en 2019, México inicia lo que su presidente López Obrador identifica como la “Cuarta Transformación”, con ejes de acción como la austeridad en el presupuesto, combate frontal a la corrupción, defensa de la soberanía nacional sin endeudar al país, mejor distribución del ingreso, gasto social para la educación y la salud y combate al desempleo. Esto da esperanza de que la situación del país mejorará, comenzando a revertir esta situación de abandono y explotación de la mayoría de la población.

Pero la burguesía financiera local y extranjera, así como las élites económicas y sus voceros han estado boicoteado durante todo el año 2019, con mentiras, maniobras o acciones legaloides, a varias de las propuestas y acciones que se han emprendido en la 4T, pretendiendo quitarles legitimidad, distorsionando el sentido de las mismas o inclusive pretendiendo cancelarlas. Algunas de ellas son los amparos que se impusieron por la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, las mentiras sobre desabasto de medicamentos buscando que no se llevaran a cabo las compras consolidadas y la negociación de precios con los grandes consorcios, o las catastróficas consecuencias que según ellos iba a haber sobre el desempleo y la inflación que surgirían a raíz del aumento al salario mínimo.

Sin embargo, en los últimos meses se han presentado muchos acontecimientos de diversa índole en América Latina que han cambiado por completo la dinámica en la región. Por un lado, está el golpe de estado a Evo Morales en Bolivia, pero también las posibilidades de rectificación del modelo en Argentina con Alberto Fernández y la lucha por derribar al gobierno de Piñera en Chile, además de la liberación de Lula da Silva en Brasil. Esto sumado a la experiencia positiva que se tuvo con los llamados gobiernos progresistas, proponen una alternativa, complicada y ligada a múltiples factores, pero no imposible, de reivindicación de una de las regiones más golpeadas por el neoliberalismo.

Las dificultades de instaurar gobiernos progresistas y apoyarlos para que se mantengan en el poder serán grandes, mas no imposibles. Todo dependerá de las nuevas generaciones.



Lula allá, AMLO acá

*Monika Meireles*¹

El 9 de noviembre de 2019 fue el día en que el clamor por “Lula libre” fue atendido. En este día, finalmente, Lula pudo salir de la sala en el edificio de la Policía Federal de Curitiba, la cual fue su cárcel por quinientos ochenta días. Lula fue injustamente encarcelado tras un proceso judicial que notoriamente estuvo plagado de intereses políticos (basta con ver la serie de reportajes “Vaza-Jato” del sitio *The Intercept Brasil* para darse cuenta de ello sin mucho esfuerzo), proceso en el que el juez Sergio Moro –el hoy ministro de justicia del infame (des)gobierno de Jair Bolsonaro y burlando su labor que, por definición, debería ser imparcial y ecuánime entre las partes– lo condenó a varios años de pena sin pruebas. Condena que fue avalada y ampliada por un tribunal colegiado de segunda instancia, pero que aún cabe recursos por parte de la defensa. Una verdadera trama de ficción jurídica que sacó a Lula de la contienda electoral de 2018 y tiró al país al borde del caos, dejándolo inmerso en una severa crisis económica que lo acomete desde el golpe de 2016. Un lector atento pudiera preguntarse con razón: “¿Y qué tiene que ver tamaño despelote en el Cono Sur conmigo, o sea, con lo que anda pasando en México?”

Con algo de paciencia del lector, es posible convencerlo de que hay un par de enseñanzas útiles, hechas a partir de la experiencia de los gobiernos progresistas en Brasil, para reflexionar sobre los vericuetos de la 4T.

Así pues, Brasil y México no comparten fronteras, pero tienen en común innumerables elementos que superan la conexión natural entre países por mar o tierra. Además, no es excesivo decir que el rumbo que sigue América Latina obedece decisivamente a la brújula que conduce la vida política de los dos países. Pensando primero en términos económicos, ambos comulgan en su historia eco-

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEC-UNAM). E-mail: momeireles@iiec.unam.mx

nómica relativamente reciente de una etapa de desarrollo industrial importante, amarrada a la búsqueda de una estrategia de construcción de una sociedad con mayores niveles de ingreso y más justicia social. Infelizmente, ese tren se descarriló en ambos países a partir de la crisis de la deuda de los años ochenta, cuando el neoliberalismo tumbó por tierra cualquier intento de intervención del Estado en la economía para capitanear los rumbos del desarrollo. ¿Política industrial? En esa época sonaba ofensivo hasta mencionarla. De hecho, la nación caminó a pasos firmes rumbo a lo que algunos autores llaman de “desindustrialización temprana”. No es casual que la eterna aspiración brasileña de ser potencia mundial haya topado con pared. Para el caso, una pared de soja. Con la pauta de exportaciones reprimarizada, hemos ganado el puesto no deseado de “granero del mundo”. Más bien de granero de China, el principal destino de las exportaciones de *commodities* brasileñas. Y, por cierto, nunca está de más recordar que no hay ruta conocida de algún país hoy desarrollado que haya llegado a este estatus al especializarse únicamente en producir y exportar *commodities*, no importa el esfuerzo que los adeptos de los llamados *staple model of economic growth* traten de convencernos del contrario. Tampoco hay que olvidarse que, en el caso de México, a pesar de sus exportaciones de “manufacturas” (*sic*), estas son del tipo maquila y con altísimo componente de insumos importados. O sea, “industria-industria”, lo que se conoce como industria de transformación real, del tipo que sea capaz de generar encadenamientos a la Hirschman (“hacia-atrás” y “hacia-adelante”) con aumento de productividad, acompañado de continua mejora salarial, no hay en abundancia en este cacho de América ubicado al sur del Río Bravo y al norte del Usumacinta.

Ahora, si se piensa en términos estrictamente políticos, también uno logra encontrar una especie de “parecido familiar” que amarra a mexicanos y brasileños. En un pasado no tan distante, fue “Lula allá” y, desde hace poco, es “AMLO acá”. Dos tipos de gobierno que hacen coro en la narrativa de que han buscado distanciarse de los gobiernos neoliberales que los antecedieron. También comparten las múltiples dificultades de concretar tal anhelo. En lo que dice respecto a Lula, por la situación del PT de ser minoría en el Congreso Nacional, el día a día de tener que construir alianzas políticas con partidos no exactamente en línea con la ideología del PT, fue minando de manera sistemática la posibilidad de implementar una agenda más radical en las medidas del gobierno. Las invariables concepciones de altos cargos a políticos de partidos de oposición en pro de la “gobernabilidad” significaron un verdadero “caballo de Troya”, pero en Brasilia. En el seno

del Gobierno, se instalaron aquellos que futuramente habrían de ser sus más crueles verdugos (la traición de Michel Temer a Dilma Rousseff es solo el capítulo más sonado de esta odisea). Ojo, no se trata de concebir ingenuamente que el PT jamás haya sido beneficiado de arreglos poco lícitos de parte de su dirigencia. La *realpolitik* no es una reunión de vírgenes vestales. Obviamente la máquina del Estado fue puesta en marcha para impulsar que las contiendas electorales favorecieran a los candidatos del partido. Sin embargo, reconocer que, en el tránsito de ser oposición a ser situación, algo de la ética irreprochable que caracterizaba al partido se desvaneció en el camino –dado el desmedido afán por consolidar un proyecto de poder– no es lo mismo que admitir que la corrupción era el *modus operandi* del Ejecutivo, como la gran prensa golpista y los actores del sector judicial vinculados con la operación “Lava-Jato” quieren hacernos creer.

Aún es muy temprano para hacer un balance más definitivo, pero parece ser que el baile entre Ejecutivo y Legislativo en México se da de manera mucho menos truculenta, una vez que la coalición capitaneada por Morena tiene mayoría en el Congreso. Pero eso no quiere decir que se trata de un vals perfecto o eterno. En este campo, quizás el problema observado en la experiencia del país carioca que más resonancia pueda tener en el caso de la 4T es el tema del liderazgo político ultrapersonalizado. La historia personal de Lula se entremezcla de forma indisociable con la del sindicalismo y el movimiento popular brasileño, y también con la trayectoria del propio PT. Sin embargo, la vitalidad y el carisma del líder no pueden hacer sombra al proyecto de país defendido por un partido. Así, del grupo de personas que se reúnen y organizan alrededor de la vida política partidaria, invariablemente surgen nuevos liderazgos que no pueden ser aplastados por la luminosidad que emana de los dirigentes consolidados.

Por ejemplo, algo muy criticable en la toma de decisiones internas del PT ha sido la resistencia a la realización de elecciones primarias para determinar quiénes serán los candidatos oficiales de la sigla para la disputa de elecciones para el Ejecutivo nacional, estatal y municipal. La decisión de la línea sucesoria siempre dependió del dedazo del líder. Así, Dilma Rousseff probó por primera vez su suerte en las urnas concurriendo al puesto máximo del país, justo porque fue la “elegida” de Lula. Esta mala costumbre debilita el ejercicio democrático en la práctica partidaria y lanza suspicacias sobre la posibilidad de emergencia de nuevos liderazgos que respondan más cabalmente a los cambiantes intereses de la mayoría de los militantes de la agrupación. Una vez más queda el desafío de darle otra respuesta a la inverosímil máxima de que en la cultura política de América

Latina la gente vota por el caudillo, pero no le brinda el apoyo necesario para que se sostenga al proyecto que él representa en cada nueva votación.

Por último, existe un sinfín de enseñanzas que mirar hacia el sur –más específicamente hacia Brasil en sus cortos años de gobiernos progresistas (2003 a 2016)– puede traer para el momento histórico que le toca a México bajo la batuta de Morena. Pero lo más importante, lo que no hay que olvidarse, es que los países latinoamericanos están mirando con atención y esperanza a los resultados concretos de la 4T. No es la primera vez –ni será la última– que México es punta de lanza en los rumbos regionales. Para el bien del futuro de la democracia en América Latina, intentar escaparse de este designio, o peor, acabar por defraudar las expectativas puestas en la 4T, es un lujo que el actual gobierno mexicano no puede darse.



El crecimiento económico en Bolivia: lecciones para la 4T

Eufemia Basilio Morales¹ y Alexis Haziél Ángeles Juárez²

La disrupción causada por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en la esfera política mexicana no fue un fenómeno nuevo en América Latina; México, incluso, era la excepción dentro del marco latinoamericano, ya que por más de setenta años estuvo regida por un partido político de centro-derecha. Es precisamente ahí donde se expresa la novedad de nuestro país: después de haber sido gobernado por la derecha, la población mexicana decidió dar un viraje y, en un acto democrático titánico, colocó a un presidente que, si bien sus acciones y decisiones actuales no logran colocarlo dentro del grupo de la izquierda, ciertamente tampoco está con la derecha.

Resulta innegable la transformación que ha vivido Bolivia con la llegada de Evo Morales en cuestiones de crecimiento económico y transformación social, basada en su apego a las políticas de izquierda. Además, es interesante la permanencia, vigencia y afinidades que tiene su dirigente, Evo Morales, con la cabeza política de la llamada Cuarta Transformación (4T) en México. Hoy día Bolivia se encuentra en una encrucijada política, la cual ha llevado a que Morales abdique de su cuarta búsqueda consecutiva presidencial, todo esto después de polémicos procesos electorales y del vuelco militar en contra del mandatario que lo hicieron renunciar a su cargo y exiliarse en el extranjero. Así, el objetivo de este trabajo es realizar un recuento de la política económica de ese país, y entender cómo ha detonado, en Bolivia, uno de los mayores crecimientos de la región latinoamericana, así como las lecciones que se pueden tener para México.

Pese a todo pronóstico, por los orígenes humildes de su procedencia y para molestia de varios intereses, Evo Morales ganó en el 2006 las elecciones de su país con 54% de votos a favor. Él no solo se repetiría como presidente en el 2009

1 Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM). E-mail: ebasilio@iiec.unam.mx

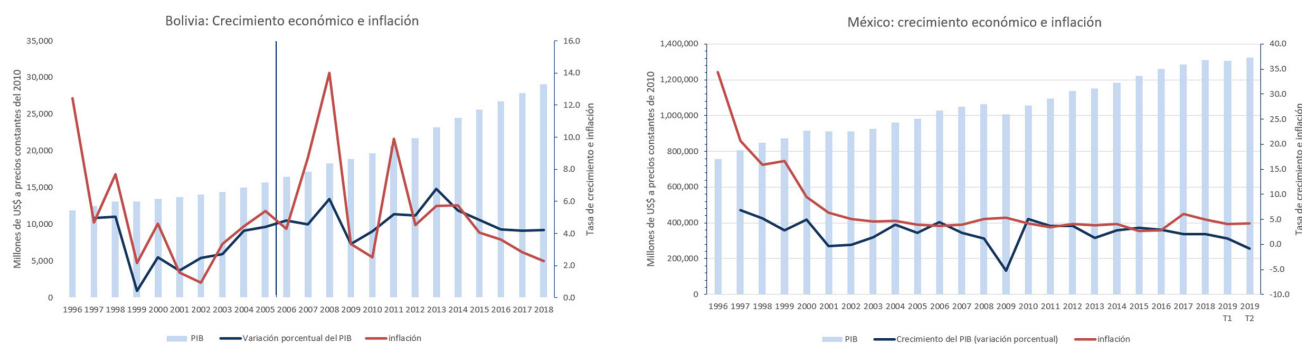
2 Estudiante de la Facultad de Economía de la UNAM.
E-mail: haziel80@comunidad.unam.mx

y 2014 sino que lo haría con una ventaja incluso mayor, ambas con el 60% de los votos. Al igual que AMLO, una de sus más grandes armas políticas sería su pasado humilde y su infinita capacidad para saber conectar con el pueblo. La política de Evo es, pues, la política de la cercanía y la empatía. No se puede entender a Evo y a AMLO sin las emociones y pasiones que saben provocar como ningún otro político.

Bolivia representa, no solo en la región latinoamericana, sino en el mundo, un caso atípico; mientras que el mundo casi en su totalidad se perfila para su siguiente estado recesivo, Bolivia se posiciona como una de las economías más importantes en términos de crecimiento gracias al dinamismo productivo de dicho país, “El milagro económico boliviano”. Y es que, en el pasado la economía boliviana no mostraba una vitalidad tal como con la llegada del gobierno de Evo.

Una década anterior a la llegada de Morales, la economía de Bolivia llegó a informar tasas de crecimiento del 5.0% en 1997 y 1998; aun así, también tuvo tasas diminutas de 0.4% en 1999 y de 1.7% en 2001. En los catorce años de Evo como presidente, la economía boliviana creció en promedio 4.85% (la gráfica 1 muestra variaciones porcentuales altas en comparación con la economía mexicana) y se han registrado picos de crecimiento de 6.1% y 6.8%. Asimismo, no solo resultan impresionantes tales tasas, sino que debe considerarse que la variación porcentual de 6.1% se dio en un momento de turbulencia económica mundial: la crisis financiera del 2008, en la cual varias economías del mundo registraron periodos recesivos o de estancamiento.

Gráfica 1. Crecimiento económico e inflación en Bolivia y México.



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Por el lado inflacionario, se muestra que hay turbulencia en las variaciones, pero sin ser estrepitosas: los valores de inflación más altos registrados son de 12.4% en 1996 y de 14% en el 2008, las cuales coinciden con las tasas de crecimiento más altas, de forma que, aunque hubo crecimiento acompañado de inflación, la inflación disminuyó posteriormente como consecuencia del crecimiento.

Uno de los factores importantes en la explicación de estas tasas de crecimiento ejemplares es la ausencia de un régimen de metas de inflación. El Banco Central de Bolivia, a diferencia del mexicano, no posee una meta de inflación establecida y explícita. Si bien su principal misión es salvaguardar el poder adquisitivo mediante el control de la inflación, no se encuentra asido a una meta inflacionaria estricta, lo cual se traduce en una política monetaria más flexible que da mayor margen de maniobra a otro tipo de políticas económicas que no buscan estabilizar para luego crecer, sino que en este caso la estabilidad en precios es consecuencia del crecimiento económico.

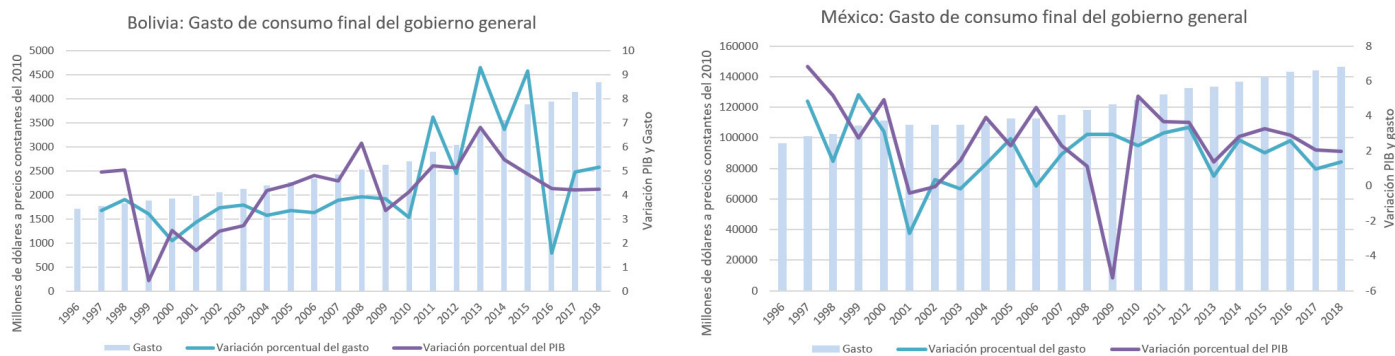
Otro factor clave del crecimiento boliviano está en el sector energético. A la llegada de Evo a la presidencia, el nuevo gobierno comenzó el proceso de nacionalización de la empresa petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB),³ la cual, en conjunción con el aumento de los precios y exportaciones de gas natural a Brasil y a Argentina, el establecimiento del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), así como la iniciativa por la desdolarización del país para fortalecer la moneda nacional serían una de las causas del éxito boliviano en materia de crecimiento económico.

En contraposición, México (el cual desde la crisis de la deuda en los años ochenta se ha sumido en una relativa estabilidad), ha tenido tasas de crecimiento menores para el mismo periodo, alcanzando apenas un crecimiento promedio del 2.54% (a diferencia del 4.15% boliviano). Esto en parte es fruto de la adopción mexicana del régimen de metas de inflación a partir del año 2001, donde se sujeta a la economía a cumplir una meta de inflación que varía entre el $3\pm 1\%$, y no se considera al crecimiento como un objetivo importante; además de la desregulación económica y de la menor participación del estado en la economía, así como del viraje procíclico de la política fiscal, a diferencia de las épocas del desarrollo estabilizador cuando actuaba de forma contracíclica.

³ Tras una serie de acuerdos y negociaciones con los expropiados, se acordó que el gobierno boliviano obtendría entre el 50% y 85% de las ganancias.

Algo preocupante, aunque esperado por la dinámica de la economía en los últimos sexenios, es que en los primeros trimestres del actual gobierno los niveles de crecimiento han ido a la baja. Esto a pesar del supuesto abandono de los preceptos económicos de antaño, ya que se han mantenido dentro del modelo de metas de inflación y sin una meta de crecimiento establecida. Por tal motivo, a diferencia de Bolivia, la inflación mexicana se encuentra estable, a la baja y sin variaciones pronunciadas, pero esto se logró a partir del anclaje de la producción y los salarios bajos, supeditando la política monetaria y fiscal al cuidado único de la inflación, sacrificando el crecimiento y el empleo. En el actuar de la política fiscal, vemos que, en Bolivia, durante el mandato de Evo, se dio un importante fortalecimiento del sector público, mismo que se ha convertido en uno de los motores del crecimiento económico, lo cual podemos observar en el aumento del gasto público, el cual se mantuvo creciendo durante todo su gobierno. Este crecimiento presentó su pico más alto en 2012 al crecer 9%, y el más bajo en 2016 a niveles del 2%, pero se observa una recuperación en 2018, creciendo a un ritmo de 4% (gráfica 2).

Gráfica 2. Gasto de consumo final de los gobiernos boliviano y mexicano.



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

El entorno para México ha sido diferente después del periodo de desregulación económica de los años ochenta, donde el gasto público dejó de ser motor de crecimiento de la economía y perdió margen de acción, tornándose procíclico a lo largo del periodo y teniendo su nivel más alto en 2012 con apenas 3% de crecimiento del mismo, casi la mitad de lo que fue el pico máximo para Bolivia. Cabe señalar que la mayor parte de este periodo de análisis abarca los gobiernos de derecha conservadores para México, pero que, en los primeros meses de gestión del nuevo gobierno, los niveles de gasto han seguido bajando y se ha aplicado una política de gasto austera dentro del sector público.

La política social boliviana ha girado en torno a cuatro ejes: la educación, los adultos mayores, las madres embarazadas y el aumento del salario. Dichos ejes fueron abordados a través de políticas de transferencia monetarias a las poblaciones pertenecientes a estos rubros y a un progresivo aumento del salario mínimo. Para los estudiantes, se implementó el programa “Juancito Pinto”⁴ (que cubre al 19.6% de la población); el segundo programa se llamó “Renta Dignidad”, dirigida a los adultos mayores⁵ (que abarca al 12% de la población). Por último, el tercer programa más prominente fue “Juana Azurduy”⁶ (que cubre al 18% de la población). Los programas sociales, que siguen vigentes en el caso de Bolivia, en combinación con una política salarial alcista a la llegada de Evo han logrado reducir la tasa de incidencia de la pobreza y la desigualdad, aunque no a los niveles que se hubiera esperado, dado el crecimiento económico del país.

En el caso de México, los programas sociales del gobierno resultan de gran importancia, por lo que se le destinan gran parte del presupuesto. La llamada 4T comenzó su gobierno con un paquete de políticas sociales que en menos de un año ha empezado a tambalearse, ya que en algunos casos es incierta su continuidad y su capacidad de financiarse sin representar una amenaza presupuestaria. Si bien en Bolivia, de igual forma se llevaron a cabo programas sociales en beneficio de los jóvenes, estos tuvieron continuidad y persistencia, y fueron acompañados por políticas fiscales y monetarias contracíclicas tratando de aminorar la desigualdad social, reto principal de la economía boliviana. Aunado a esto, se hizo hincapié también en el impulso de la demanda interna, lo cual resultó en mayor crecimiento y mejor distribución del ingreso.

Por otra parte, el gobierno de Evo también ha tenido varios problemas que no ha podido resolver, como la alta tasa de informalidad laboral que aún impera en el país, la falta de diversificación de la economía, su vulnerabilidad a los precios del gas, el petróleo y los minerales, así como el aumento de la deuda pública bruta (que ha pasado de 38% como porcentaje del PIB en 2014 a 53% en 2019). También se cuenta la baja cobertura de salud y educación y la falta de enlace

4 Los objetivos del programa son incrementar la matrícula escolar y reducir la deserción, así como disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

5 Programa de transferencia monetaria no contributiva y de carácter vitalicia para las personas de 60 años o más que no tienen pensiones de jubilación. Su financiación se lleva a cabo a partir de los ingresos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, así como de los dividendos de las empresas públicas.

6 Su principal objetivo es hacer efectivos los derechos fundamentales de acceso a la salud integral, para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de 2 años.

con el sector privado, que alega que al no haber diversificación de la economía no hay condiciones para invertir, así como varios indicadores que comienzan a deteriorarse en el mediano plazo, como las reservas internacionales que pasaron de 15.1 mil millones de dólares en 2014 a 8 mil millones de dólares a mediados de 2019. En este sentido, Bolivia debería seguir avanzando en cuestiones de desarrollo, disminuyendo la pobreza extrema, alcanzando mayores niveles de igualdad, fortaleciendo el sistema productivo y seguir diversificándolo para reducir la dependencia externa.

Lección importante para México: hay que dejar a un lado la estabilidad como precepto y objetivo único, para concentrarse en el crecimiento como objetivo primordial. La economía no es solo economía. Detrás de la nacionalización de YPFB, la bolivianización y la no adopción de un régimen de metas de inflación, hay una denotación política que gira en torno al espíritu nacionalista de Evo. Tomar la decisión de nacionalizar una industria es visto por la teoría económica ortodoxa como una violación a los principios económicos más fundamentales, por lo que se requiere una actitud férrea y decidida para llevar a cabo este tipo de decisiones, sin mencionar la presión política a la soberanía que ejercen ciertos países hegemónicos sobre otros; es ir a la inversa de la ortodoxia que impide tales medidas. El apalancamiento de Bolivia, en materia de crecimiento, requirió medidas disruptivas que son vistas internacionalmente, dentro de la academia, la institucionalidad y la política, con desdén. No obstante, la empírea arroja resultados mejores a los dictámenes de la ortodoxia económica. La mejor lección de Bolivia a México es esa: nadar en contracorriente.

Créditos

Directorio

Director

Armando Sánchez Vargas

Secretaria Académica

Isalia Nava Bolaños

Secretaria Técnica

Patricia LLanas Oliva

Cuerpo editorial

Edición académica

José Manuel Márquez

Diseño editorial

Ma. Victoria Jiménez Sánchez

Cuidado editorial

Graciela Reynoso Rivas

